

# Direito à cidade: da Pólis grega à Fortaleza

Gabrielle Gadelha Cardoso<sup>1</sup>, Tiago Seixas Themudo<sup>2</sup>

**SUMÁRIO:** 1 Introdução. 2 Algumas considerações sobre a cidade. 3 Direito à cidade na pólis grega. 4 Caracterização jurídica. 5 Positivização jurídica. 6 Considerações Finais. 7 Referências.

**Resumo.** O trabalho a seguir tem como problema a relação da movimentação popular com a construção de uma ordem político-jurídica que permita, e garanta a participação popular no processo de criação e transformação da cidade. Nosso objetivo é demonstrar que historicamente a sociedade civil reivindica esse direito e cada povo, com as especificidades de seu tempo, criam instituições que buscam essa participação. Utilizamos o método de revisão bibliográfica de obras nacionais e internacionais, além de uma análise da legislação nacional e local. Constatamos, a partir dos textos de Vernant, Lefebvre, Harvey e por observação participante, que nesse processo, tanto na antiguidade como atualmente, existem atores sociais com interesses diversos e constantemente contrários ao interesse popular. Por fim, fazemos uma análise da legislação brasileira atual, instrumento criado para reivindicar o Direito à participação na construção do espaço.

**Palavras-chave:** direito à cidade; pólis; Grécia; Fortaleza; plano diretor.

## 1 Introdução

O presente trabalho pretende mostrar como e por que a cidade é um bem social e por isso deve ser construída por todos. Exploramos em diferentes tempos da história os meios utilizados na tentativa de efetivar essa democratização da construção do espaço e como esse direito tem se no Brasil atual, especialmente em Fortaleza-CE.

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito e pesquisadora do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica- UNI7. Centro Universitário 7 de Setembro, Fortaleza – CE. <gabigadelhacardoso@gmail.com>.

<sup>2</sup> Professor Doutor titular do programa de pós-graduação de Direito privado e Relações sociais e da disciplina de Antropologia na graduação em Direito. UNI7- Centro Universitário 7 de Setembro, Fortaleza- CE. <tiago.themudo@uni7.edu.br>

Historicamente, a construção espacial é reivindicada pelos habitantes afim de atender as necessidades inerentes à todos os cidadãos, não somente a interesses de uma minoria. Em termos jurídicos, utilizamos a legislação referente ao Direito à cidade para demonstrar esse interesse social. Conceitualmente, podemos falar dele apenas na modernidade a partir da obra de Henry Lefebvre, com a obra “Le droit à la ville”. No entanto, ao analisar a história enxergamos na experiência da Grécia antiga o desenvolvimento de uma transformação social que também alterava o espaço e sua construção com o objetivo de torná-lo mais democrático.

Atualmente em Fortaleza, vive-se um momento no qual a sociedade civil reivindica o seu direito de participar das decisões sobre a reforma urbana. Observamos ainda uma crescente preocupação e conseqüente positivação jurídica, em cuidar da organização urbana com o objetivo de construir uma cidade mais justa e sustentável. Portanto exploraremos o instrumento jurídico criado para esse fim, tanto no ordenamento jurídico nacional como o específico para Fortaleza.

O nosso objetivo é demonstrar que a legislação que busca o Direito à cidade encontra precedentes na história antiga. Ou seja, pretendemos expressar que historicamente os habitantes de determinado espaço geográfico, que denominamos “cidade” ou “*pólis*”, buscaram participar da construção e uso do espaço, cada qual com os instrumentos institucionais que conseguiram criar. O segundo objetivo do artigo é apresentar os dispositivos jurídicos brasileiros que tratam da política urbana atualmente, com o objetivo de tornar a construção urbana mais democrática.

Para isso utilizamos revisão bibliográfica de obras internacionais como “The city” escrita pelo sociólogo Robert Park, a história grega trabalhada por Jean Pierre Vernant, a obra precursora no tema de direito à cidade elaborada por Henry Lefebvre, as teorias sobre atuação de poderes trazida por David Harvey em “Cidades Rebeldes”, ainda textos de outros autores internacionais e nacionais.

Para compreensão do ordenamento jurídico brasileiro a respeito do tema preferimos autores como Cláudio Ari Mello e Thiago Aparecido Trindade. Nessa etapa também utilizamos o método de observação participativa em grupos sociais ativos na luta para efetivação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, entrevistas com atores sociais ativos no tema, bem como análise de argumentos apresentados em palestras científicas e audiências públicas.

A escolha do tema seguiu dois principais motivos. O primeiro deles foi a observação da desigualdade existente na disposição da infraestrutura urbana de Fortaleza que trouxe com ela a necessidade de compreensão daquele fenômeno. O segundo, naturalmente, se apresentou como o desejo de produzir argumentos científicos que justifiquem a mudança na ordem atual, ou em outras palavras, que justifiquem a efetivação do disposto em lei, assim transformando o meio social. O segundo motivo tem como especial finalidade, embasar a argumentação da luta por uma existência materialmente mais digna.

O desenvolvimento do texto a seguir se divide em quatro tópicos. No tópico a seguir vamos mostrar qual o conceito de cidade utilizado por nós e algumas considerações sobre a cidade o fator humano na sua construção. Na sequência mostraremos um breve histórico da antiga Grécia e sua relação com o Direito à cidade. No quarto tópico trabalhamos a caracterização jurídica do Direito à cidade, no último demonstramos a positivação desse direito no ordenamento jurídico nacional.

## **2 Algumas Considerações sobre Cidade**

Antes de compreender o direito à cidade, pensamos ser necessária a compreensão do conceito de cidade, do objeto desse direito. A definição de cidade urbana pode ser concebida a partir de vários aspectos, como econômico ou cultural. O sociólogo Robert Park (1984) nos dá uma ideia muito coerente do que significa a cidade e o que ela representa, a partir de um olhar voltado para o aspecto social e humano. Ele nos diz que o nome “cidade” foi dado a um assentamento que se tornou, de certa forma, autônomo politicamente, tendo um governo central; ou um título honorário conferido por serviço prestado a uma

entidade política superior; ou, finalmente, como o resultado da incorporação ou promulgação legal.

Além disso, Park nos diz que o crescimento de ocupações e profissões dentro do limite urbano, o que David Harvey chamaria de “precariado” (HARVEY, 2014), é “um dos aspectos mais impressionantes e pouco compreendidos da vida urbana atual” (PARK, 1984, p. 2). E a partir desse aspecto, é possível analisar a cidade com todos os seus mecanismos e dispositivos administrativos e perceber que interesses privados e políticos encontram uma conotação corporativa, não só coletiva. Ou seja, o poder público tem trabalhado para atender aos interesses privados, normalmente ao poder econômico, ao passo que o interesse social é posto em segundo plano.

Ele sugere que a cidade é “um estado mental, um corpo de costumes e tradições” (PARK, 1984, p. 1). Ela não é um simples “mecanismo físico” ou “construção artificial”. Na verdade, na construção da cidade está envolvido o processo de vida de seus moradores e que ela representa o produto da natureza particularmente humana (PARK, 1984). Sendo assim, quando falamos em cidade, estamos tratando de algo mais complexo que sua estrutura física. No nosso entendimento, a cidade também é o subjetivo de seus moradores e todas as implicações sociais de seus interesses individuais e coletivos.

As construções físicas, que normalmente consideramos como cidade, não se conectam sozinhas, e só passam a fazer parte da vida urbana quando “animadas” pela vida dos habitantes (PARK, 1984). Dessa forma, um prédio construído numa avenida movimentada em Fortaleza não seria tão efetivo na vida urbana quando ocupado por poucas atividades, ou nenhuma, e por vezes têm a função apenas de especular aquela terra. O mesmo acontece com praças e belas avenidas construídas em bairros de luxo, ou em locais menos valorizadas economicamente ocasionando a especulação imobiliária e muitas vezes impossibilitando a permanência de seus habitantes. Isso porque é percebido o aumento no custo da terra através do aumento no preço do aluguel ou taxas de condomínio, que tornam o adimplemento dos locatários tão onerosos a ponto de “expulsá-los” para uma região em que esse custo seja menor (HARVEY, 2014).

O fato gerador desse fenômeno é o que chamamos de gentrificação. Ou seja, fazer o uso da terra com ocupações o mais lucrativas possíveis. Por isso há remoções residenciais familiares dando espaço a shopping center. Foi o que aconteceu na grande reforma de Paris, em 1853, que tornaremos a falar depois. Paris estava renovada enquanto o povo era expulso para longe do centro e aos felizardos restava morar em conjuntos habitacionais populares (HARVEY, 2014). Em Fortaleza, é perceptível um movimento parecido no entorno de toda a obra do VLT, onde observamos uma grande quantidade de entulho de casas destruídas para sua construção. Ao mesmo tempo, como não houve apoio necessário para as famílias removidas, vê-se pessoas reconstruindo moradias exatamente por cima do entulho daquelas que foram derrubadas.

Robert Park (1984) nos mostra que as grandes civilizações surgem das cidades, das aglomerações e organizações de pessoas. Diz ainda que a história do mundo, ou da humanidade, é a própria história do homem urbano, pois muitos dos fenômenos sociais básicos da humanidade nascem da cidade. Ele nos diz que o estudo da vida urbana atual é muitas vezes mais aberto para observação, portanto pode ser melhor compreendido. Mas se a vida contemporânea é comparada com a vida de civilizações mais antigas, percebemos fundamentos parecidos, ou até mesmo iguais. Tentaremos demonstrar nesse trabalho uma relação, uma espécie de repetição histórica, entre a construção da *pólis* grega e a ideia de direito à cidade elaborada por Lefebvre em 1968 e que até hoje se desenvolve.

Ainda sobre o conceito de cidade, Harvey (2001) menciona que na obra “On social control and collective behavior”, Robert Park define a cidade como uma tentativa, mesmo que inconsciente, do homem de traduzir a si mesmo. E ele próprio traz os questionamentos que nos faz pensar sobre o tipo de cidade que estamos construindo, quais os valores externados pela população, e mais, se os valores pretendidos pelos habitantes são atendidos pelos seus representantes e qual o papel dessa população urbana na construção da cidade em que deseja habitar.

Lembramos que “habitar” é conceitualmente diferente de “habitat”. Como nos mostra Lefebvre: o conceito de habitar foi desconstruído em prol de uma

organização urbana que favoreceria o desenvolvimento da indústria do capital a partir da experiência de Paris do fim do século XIX. “Antes ‘habitar’ era participar de uma vida social, de uma comunidade, aldeia ou cidade. A vida urbana detinha, entre outras, essa qualidade, esse atributo” (LEFEBVRE, 2001, p. 27). Mas no fim do século XIX a burguesia desfaz essa ideia e incute no meio social a noção de “habitat” com o objetivo de relegar a massa proletária ao subúrbio, nas proximidades das indústrias, para compor a massa operária, construindo uma “cidade” para lhe servir. Os habitantes dessa nova cidade tinham a impressão de estar construindo um espaço urbano, quando na verdade tinham seu impulso criador, a certa medida, castrado por interesses das classes dominantes. Como ele próprio traz sucintamente o paradoxo: “urbanização desurbanizante e desurbanizada” (LEFEBVRE, 2001, p. 25).

Os cidadãos, “os ‘suburbanos’, os dos ‘pavilhões’ (conjuntos) residenciais, não deixam de ser urbanos mesmo que percam a consciência disso” (LEFEBVRE, 1968, p. 25). Pois impostos àquele habitat, afastados dos locais de produção da obra (cidade) eles perdem o sentido dela, e assim tem início o fenômeno de descentralização da cidade e a consciência urbana acaba por se dissipar.

### **3 Direito à Cidade na Pólis Grega**

Dentro do nosso esforço de compreender o que é a cidade e qual o papel de seus habitantes na sua construção, seguindo as lições que as civilizações nascem das cidades e que das cidades se constrói a história da humanidade, buscamos suas origens, em especial, as origens democráticas. Como um exemplo histórico de civilizações nascentes do urbano, preferimos a figura da cidade antiga, diga-se: a Grécia, muito bem trabalhada na obra de Jean Pierre Vernant (2002). Optamos por favorecer esse modelo pois apresenta a estrutura funcional de um espaço democrático entre seus cidadãos, pelo menos juridicamente. Além de ter vivido uma ruptura da ordem espacial, assim como viveu a cidade trazida na obra de Lefebvre. Na Grécia antiga, essa ruptura acontece quando o império micênico cai e a sociedade se reorganiza, utilizando a filosofia para criar uma nova ordem política, a democracia. Por outro lado, na

experiência narrada por Lefebvre a ordem é quebrada pela industrialização e (des)urbanização, de forma que o direito à cidade surge como uma espécie de “defesa” da comunidade. Em ambas percebemos uma criatividade institucional com o objetivo de socializar, ou ressocializar, o espaço.

Trabalharemos com o moderno texto de David Harvey (2014) que faz uma releitura dos estudos de Marx aplicados à construção urbana moderna e contemporânea, contudo lembramos que a cidade é um fenômeno anterior ao capitalismo concorrencial (LEFEBVRE, 2001). Ademais, “o conceito da cidade compõe-se de fatos, de representações e de imagens emprestadas à cidade antiga mas em curso de transformação e de nova elaboração” (LEFEBVRE, 2001, p. 12).

Em seus escritos, Vernant (2002) nos apresenta a *pólis*. O desenvolvimento dessa estrutura social notoriamente democrática acontece em decorrência do conflito entre a realeza grega e a população camponesa. No período da realeza a arquitetura é construída de modo a separar fisicamente a família real e seus agregados próximos, da população camponesa. O modelo econômico era uma espécie de plágio, fomentado pelo trabalho dos escribas, que tinham origem em Creta e trouxeram para a Grécia toda instrumentação utilizada no controle que foi exercido pelo áanax (o soberano). O palácio era protegido por muros, afinal, lá estavam concentradas todas as riquezas e símbolos de poder do império. Em torno do palácio se concentravam os denominados “dignitários”, que formavam o corpo militar e, naturalmente, os escribas, além dos membros da família real. Num nível abaixo, se estende a cidade onde mora o povo.

A derrubada da Realeza micênica pelos dórios transformou essa estrutura organizacional. Já não existia a classe escriba, sequer a escrita, o mar se tornou barreira e o continente grego se fecha em si. Mais tarde, ocorre a redescoberta da escrita (fim do século IX), tomada desta vez dos fenícios, a qual não será mais instrumento de concentração de poder através do papel dos escribas, mas representará o resultado da grande transformação naquela civilização (VERNANT, 2002).

A escrita terá o novo papel de dar publicidade, “vai permitir divulgar, colocar igualmente sob o olhar de todos, os diversos aspectos da vida social e política” (VERNANT, 2002, p. 24). A partir de uma série de transformações sociais, principalmente no campo da economia e do acesso à escrita, a Grécia vai aos poucos se transformando num espaço democrático, física e politicamente. Do ponto de vista político, a principal transformação vê-se quando os guerreiros deixam de ser uma classe fechada e abre-se a possibilidade da participação de cidadãos comuns, desde que proprietários de determinada parcela de terra.

A partir da queda do *ánax* perde-se a centralidade do poder e nasce o conflito entre os diversos poderes que foram separados: o religioso, guerreiro, ligados ao solo e o poder mágico. Dando ênfase aos três primeiros e principais, pode-se dizer que eram a classe sacerdotal, os militares e os proprietários e controladores da terra (políticos). Surge a necessidade de reestabelecer a unidade perdida, necessariamente através desses conflitos, caso contrário representaria o retorno de um soberano. Então eles desenvolvem, a partir da filosofia, duas entidades divinas, opostas e complementares: a *éris* (poder de conflito) e a *philia* (*poder de união*) (VERNANT, 2002). A batalha se deslocou para o campo da sabedoria, da palavra (pública). Num movimento natural de transformação social percebe-se também uma nova organização do espaço. Afinal, é necessário a construção de um espaço que possibilite o confronto e as decisões construídas democraticamente. Nasce assim a estrutura da polis.

As construções urbanas não são mais, com efeito, agrupadas como antes em torno de um palácio real, cercado de fortificações. A cidade está agora centralizada na *Ágora*, espaço comum, sede da *Hestia Koiné*, espaço público em que são debatidos os problemas de interesse geral. É a própria cidade que se cerca de muralhas, protegendo e delimitando em sua totalidade o grupo humano que a constitui. No local em que se elevava a cidade real - residência privada, privilegiada-, ela edifica templos que abre a um culto público. Nas ruínas do palácio, nessa *Acrópole* que ela consagra doravante a seus deuses, é ainda a si mesma que a comunidade projeta sobre o plano do sagrado, assim como se realiza, no plano profano, no espaço da *Ágora*. Esse quadro urbano define efetivamente um espaço mental; descobre um novo horizonte espiritual. Desde que se centraliza na praça pública, a cidade já é, no sentido pleno do termo, uma polis. (VERNANT, 2002, p. 51).

Contudo, Henri Lefebvre, ainda em 1968, mostrou que a Atenas moderna passou pelo mesmo duplo processo de diversas outras cidades em sua história moderna: a industrialização e a urbanização. “Os monumentos e os lugares (ágora, acrópole) que permitem encontrar a Grécia antiga não representam mais do que um local de peregrinação estética e de consumo turístico. No entanto, o núcleo organizacional da cidade continua muito forte” (LEFEVBRE, 2001, p. 17). Esse núcleo organizacional a que Lefebvre se refere é o chamado “centro de decisões”. E tal força é atribuída pela desorganização da ocupação ao redor da cidade, composto por pessoas “sem raízes”, o que permite que os “detentores dos centros de decisão” (normalmente os gestores públicos ou especuladores de terra) façam os piores usos políticos da terra. Não é à toa que a economia desse país, e agora percebemos que é a realidade de tantos outros como os EUA, depende desse circuito de produção de capital através da especulação da terra (HARVEY, 2014, LEFEVBRE, 2002). Conclui-se: a cidade e a cultura se transformaram em produto mercantil. E essa é apenas uma das formas de transformar a terra em valor de troca à ponto de esvaziar o direito à moradia de alguém em favor econômico do proprietário.

O objetivo de trazer a figura da *pólis* é, também, mostrar a partir da história, a existência em um outro momento da cidade, de um espaço no qual existia a participação isonômica dos cidadãos. A decisão descentralizada, assim como na nossa cidade (ou como deveria ser), o povo também tinha poder de decisão. Comparando com a estrutura política atual brasileira e com a legislação disponível, defendemos que as decisões sobre a construção espacial não devem ser centralizadas no poder público dos representantes, mas ter uma contribuição popular, como exige o plano diretor de Fortaleza (2009), no §4º do art. 1º, que dispõe:

A gestão da cidade será democrática, incorporando a participação dos diferentes segmentos da sociedade em sua formulação, execução e acompanhamento, garantindo:

I - a participação popular e a descentralização das ações e processos de tomada de decisões públicas em assuntos de interesses sociais;

...

IV - o acesso público e irrestrito às informações e análises referentes à política urbana;

V - a capacitação dos atores sociais para a participação no planejamento e gestão da cidade;

VI- a participação popular na formulação, implementação, avaliação, monitoramento e revisão da política urbana.

#### **4 Caracterização Jurídica**

Visto o conceito de cidade que adotamos e o modelo de construção que defendemos, a partir de agora vamos nos deter na caracterização jurídica daquilo que chamamos de Direito à cidade.

Harvey (2014) faz uma releitura da teoria de Lefebvre utilizando o conceito de cidade elaborado por Robert Park, e afirma que o direito à cidade deveria nos garantir a possibilidade de “*mudar e reinventar a cidade*” de acordo com o que somos e o que desejamos nos tornar. A cidade é como uma extensão de nós mesmos, mas de uma forma coletiva, é mais que a soma das individualidades. Portanto, o direito à cidade é coletivo, uma das tantas características que foram exploradas por Cláudio Ari Mello (2017) e as quais explanaremos a seguir.

Antes devemos lembrar que o novo paradigma do direito se mostra muito mais pragmático e na sociedade pós-moderna se torna, além de uma ferramenta para controle, pode ser um instrumento de transformação social (NOGUEIRA, 2017). Diante desse cenário, o direito à moradia e o direito à cidade previstos no Constituição, se tornam dispositivos jurídicos com potência para transformar o meio social, se efetivados. Mas a utilização judicial do Direito à cidade é, ainda, limitada. Isso porque esse conceito é historicamente recente e precisa ser melhor compreendido (MELLO, 2017).

Nesse pragmatismo, junto ao positivismo do direito, Cláudio Ari Mello (2017), na tentativa de oferecer elementos teóricos que permitam a utilização do direito à cidade em decisões judiciais, faz um estudo dogmático a partir da compreensão e interpretação do direito positivo. No seu estudo são trabalhados três elementos jurídicos apresentados a seguir, são eles: a natureza, o conteúdo normativo e axiológico.

Inicialmente, podemos dizer que o direito à cidade é uma conquista da sociedade de um direito subjetivo social. O direito subjetivo anteriormente era considerado apenas individualmente, não estava presente na filosofia política grega ou na ciência jurídica romana (que desconheciam o direito subjetivo como é trabalhado atualmente). Aparece principalmente na idade média, quando

estava fortemente relacionado à propriedade e posteriormente ao direito de exigí-la coercitivamente. Seguindo pela idade moderna, muito mais relacionados a preceitos morais e políticos, que afastavam sua base jurídica em certa medida; até finalmente chegar no século XIX, quando o direito subjetivo se torna técnico e toma um lugar no ordenamento jurídico como elemento conceitual do direito privado. Já no século XX ele ganha duas novas funções, (1) os direitos humanos e (2) os direitos fundamentais (MELLO, 2017), que se distinguem principalmente pelo suporte jurídico que os trazem (os primeiros são positivados normalmente em convenções internacionais; enquanto os últimos, nas constituições de cada Estado) (MARMELSTEIN, 2018).

O direito subjetivo, como garantia para coletividade, surge no Brasil apenas em 1985 com a lei de ação civil pública (BRASIL, 1985). Mas a proteção à ordem urbana, a que essa lei se refere somente é introduzida pela medida provisória nº 2.180-35, de 2001, mais especificamente no art.1º, inciso VI. A lei de ação civil pública institucionalizou o direito coletivo “*latu senso*” na medida em que permite a judicialização de interesses coletivos. Já em 1988 a Constituição Federal dispôs sobre o direito à cidade, não com esses exatos termos é certo, em seu artigo 182. Isso significa que ele merece proteção (KELSEN, 2000) jurídica (direito material) e judicial (passível de judicialização; direito à ação). Em 2001 é promulgada a lei nº 10.257, o estatuto da cidade que regulamenta o capítulo constitucional referente à política urbana e determina o direito de todos a uma cidade sustentável. Em resumo, o direito à cidade definido como um direito subjetivo coletivo é merecedor de tutela do estado-juiz.

Quanto ao sujeito ativo do direito de habitar e construir uma cidade justa e sustentável, nada estranho que sejam os próprios habitantes, os cidadãos. Aqui se faz necessário falar o óbvio, pois historicamente ao falar em direito subjetivo a ideia que se tinha é que se tratava de garantias individuais, desde a formulação do direito à propriedade e ascensão do capitalismo até os direitos humanos. Sendo assim, o sujeito “coletivo” se torna possível somente na segunda metade do século XX quando se começa a experimentar o uso do conceito de direito subjetivo para “a tutela jurídica de bens, interesses e valores compartilhados de forma indivisível por coletividades humanas” (MELLO, 2017).

Ari adiciona ainda a seguinte reflexão: “o direito subjetivo, que sempre foi pensado como garantia individual, passa a ser direito de uma massa determinada ou potencialmente determinável, e isso pressupõe uma pequena revolução científica no âmbito conceitual do mundo jurídico”.

O segundo aspecto explorado por esse autor é conteúdo normativo do direito à cidade, o qual ele determinou como complexo (MELLO, 2017). Significa dizer que esse direito subjetivo da coletividade não engloba apenas uma condição para efetivação. Didaticamente, podemos comparar ao direito obrigacional. Por exemplo: a ação de exigir o pagamento não é simples a ponto de poder ser cumprida pelo simples fato de existir um contrato, há no caso algumas variáveis que podem modificar esse estado de direito. Pode ocasionalmente ocorrer a prescrição da dívida, ou a insolvência de uma das partes. Há portanto, uma complexidade na construção do direito subjetivo individual, e no coletivo não poderia ser diferente. Seguindo esse raciocínio, o direito à cidade é complexo pois normativamente composto “por uma variedade de posições jurídicas subjetivas que tutela diferentes bens, valores e interesses das partes da relação jurídica” (MELLO, 2017, p. 446). É perceptível essa complexidade a partir da leitura do estatuto da cidade, logo em seu artigo 2º, inciso I: “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001).

Dentro da análise do conteúdo normativo do direito à cidade, especialmente depois de ler o inciso acima, pode-se pensar que ele é uma soma de outros direitos fundamentais. No entanto a ideia da mera soma deve ser afastada, sob pena de não haver necessidade de conceituá-lo. Além disso, se é possível efetivar os direitos contidos no direito à cidade separadamente, não haveria necessidade da sua normatização. De fato, os elementos dos direitos fundamentais individuais podem coincidir com os elementos do direito à cidade, e o fato desses últimos se efetivarem em meio urbano não é suficiente para justificar sua criação. O que de fato justifica a nova espécie de direito é a

finalidade que se busca. No caso, o objetivo é um bem maior, que é a realização de uma cidade justa e democrática (MELLO, 2017).

Por último, Ari explora o conteúdo axiológico do direito à cidade. Para ele, não há de ser um direito com conteúdo puramente técnico como alguns direitos civis. A normatização para elaboração de um contrato no Código Civil é um exemplo de uma lei muito mais técnica que social, sendo de mera execução. Ou ainda a quantificação de uma alíquota, que determina tão somente um valor econômico, quando falamos em direito público.

Essa característica se dá porque existe um valor moral promotor do direito à cidade que está incorporado no ordenamento jurídico, e sua finalidade é a realização de uma cidade justa, sustentável. O fenômeno que dá força à essa tentativa de concretizar valores morais é a positivação de direitos naturais, como já dito nesse texto, o novo paradigma do direito. A constitucionalização de direitos humanos, e a própria declaração universal de direitos humanos, são evidências da positivação do jusnaturalismo (MARMELSTEIN, 2018). Em suma, o direito à cidade é a normatização de um valor moral, seja ele: a concretização de uma cidade justa, e isso significa fomentar valores que possam garantir uma cidade sustentável, que exerça sua função social e o bem-estar de seus cidadãos seja promovido.

## **5 Positivação Jurídica**

O direito à cidade surge, então, a partir de uma visão pós-guerra que busca valorizar o ser humano e a tentativa de proteger suas necessidades mais básicas, aquelas que permitam uma forma de vida digna. Esse paradigma é positivado em diversos dispositivos internacionais e nacionais, na forma de direitos humanos e direitos fundamentais (MARMELSTEIN, 2018). Há diversos dispositivos jurídicos que trazem a garantia à cidade sustentável ou tratam da matéria urbanística com um viés social. Por exemplo, a Carta Mundial pelo Direito à cidade, um documento elaborado a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006; documentos produzidos a partir de conferências fomentadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), é o caso do “Habitat I (Vancouver, 1976), II (Istambul, 1996) e III (Quito, 2016)”;

Constituição brasileira de 1988, mais precisamente no capítulo II (Políticas Urbanas) do título VII (Da ordem econômica e financeira). Essa garantia é composta por diversas outras, como à moradia e saneamento, e de uma forma geral, a garantia de uma existência digna do ser humano, prevista como fundamento do Estado Democrático de Direito no artigo 1º da CF/88. No entanto, limitaremos a análise de legislação apenas ao âmbito nacional por nos faltar espaço para estudo dos dispositivos internacionais.

Dito isso, é evidente que o direito à construção de um espaço segundo as aspirações de seus habitantes não poderia ter outra natureza que não a de um direito coletivo, e também social. Dito isso, passemos a um breve mapeamento da legislação da ordem urbanística.

No Brasil, o direito subjetivo com caráter coletivo é positivado na lei de ação civil pública em 1985. Desde a Medida provisória nº 2.180-35 de 2001, que inseriu no texto dessa lei a tutela da “ordem urbanística”, tornou-se notável a proteção jurídica à cidade com o uso do inciso VI, do seu artigo 1º. Essa legislação permite, ainda, uma ação judicial de cunho preventivo. Ou seja, se a coletividade sentir seu direito ameaçado pode acionar o judiciário para evitar futuro dano à ordem estabelecida que proporcione uma cidade justa, entre outros interesses dispostos na mesma lei. No entanto, como poderia ser imaginada uma ação preventiva para um direito que ainda não se efetivou? É essa realidade percebida em muitas cidades do Brasil, onde pelo menos 5% da população vive em “aglomerados subnormais”, segundo o censo de 2010 do IBGE. Essa é uma expressão usada para definir

o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características abaixo: -irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou -carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública) (IBGE, 2011).

Observe-se que as características são cumulativas, portanto os conjuntos constituídos por mais de 51 casas, mas que algumas delas tenham título de propriedade, já não se caracterizariam como essa espécie de organização espacial urbana. Ou ainda, que todos tivessem título de propriedade, poderia não haver no local a regularidade de vias públicas, saneamento, dentre outros

serviços públicos essenciais. A conclusão que temos é de que esse dado mostra uma situação evidente de calamidade urbana extrema, mas não abrange todos aqueles que sofrem com a não efetivação do direito à cidade. Este é muito mais amplo, como já vimos.

Continuando nosso mapeamento do ordenamento jurídico, o direito à cidade é apresentado em 1988 na Constituição Federal promulgada pela Assembleia constituinte da redemocratização. Só então o direito à cidade foi elevado ao patamar constitucional no âmbito nacional (TRINDADE, 2012). Um capítulo, sucinto é certo, composto apenas por dois artigos, 182 e 183, trata da política urbana.

Constatamos que é uma norma constitucional com eficácia limitada, classificada assim com a utilização da teoria de José Afonso da Silva (2004) sobre a aplicabilidade das normas constitucionais. O artigo 182 no seu §1º submete a efetivação desse direito constitucional à elaboração de um plano diretor para cada cidade, a ser elaborado pelo poder executivo municipal.

Visando a eficácia desse dispositivo constitucional, foi sancionada a lei nº 10.257 em 2001, mais de dez anos depois da CF/88. Se trata do famigerado Estatuto da Cidade. Essa legislação foi um grande avanço da legislação brasileira sobre direito urbano. Além disso, tende a tornar a gestão municipal mais acessível aos seus habitantes e cidadãos, isso porque determina a obrigatoriedade de conselhos participativos na elaboração do plano diretor. Traz ainda a organização de dispositivos que devem ser utilizados para regulamentar o uso e ocupação do solo (TRINDADE, 2012). O Estatuto da Cidade também estabelece normas que regulam o uso da propriedade urbana de modo que, ao menos juridicamente, tende a beneficiar o social, promover o bem-estar e segurança dos cidadãos, além do equilíbrio ambiental. A lei nº 10.257, além das disposições acima, regulamenta também o plano diretor participativo que deve ser elaborado para cada município que preencha os requisitos estabelecidos no artigo 41 do Estatuto da cidade.

Dessa forma, os planos diretores são elaborados e aprovados pelo município como lei municipal complementar. Devendo seguir a regulamentação estabelecida pelo Estatuto da cidade. Esse, por sua vez, nasceu pela

necessidade determinada no artigo 182, CF/88, de ser fixado em lei federal regras de elaboração do plano de políticas urbanas. Lembremos sempre que isso deve acontecer com a participação popular, como determina a diretriz da lei nº 10.257, §2º, inciso “II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001).

O ponto final da nossa viagem é o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), que atendendo aos requisitos do artigo 40 do Estatuto da Cidade, cuidou de elaborar o documento. Sancionado em 2009, o PDPFor foi construído a partir de muitas reivindicações da sociedade civil organizada direcionadas ao poder público. No texto final da lei está disciplinado como deve ser o uso e ocupação do solo urbano, bem como uma definição do zoneamento urbano. Dessa forma, como observamos no desenvolvimento da Grécia antiga, o conflito é pressuposto da democracia, e a partir dele são criados instrumentos que tenham o objetivo de manter o bem-estar social e construir a união. Isso acontece graças à utilização de um processo de decisões participativo, caso contrário não se poderia falar em democracia. Contudo, segundo relatos que podemos ouvir de pesquisadores e pessoas que viveram o momento da elaboração do PDPFor, na maioria das vezes, os interesses econômicos “atropelam” os sociais. Temos então uma lei nasceu do conflito, assim como as decisões na Grécia antiga.

## **6 Considerações Finais**

Diante da nossa argumentação, demonstramos que a cidade é um espaço construído pelo homem e representa uma extensão do seu ser. No entanto, por ser construído coletivamente, pressupõe conflitos entre interesses dos diversos grupos e organizações sociais, de modo que, por vezes, alguns interesses se sobrepõe em detrimento do bem-estar social. Com o uso do exemplo da polis grega mostramos que, historicamente, a sociedade busca formas de transformar o espaço urbano em uma construção democrática. No caso da Grécia eles

utilizaram o uso da filosofia política, enquanto na modernidade, o Direito funcionou como instrumento para tal fim.

Por último, trouxemos aqui uma análise jurídica do direito à cidade no Brasil com a finalidade de mostrar o seu caráter subjetivo e coletivo. Inclusive a obrigatoriedade da participação popular na construção de planos diretores municipais, tendo com isso o objetivo de tornar a construção urbana mais democrática.

## 7 Referências

BRASIL. **LEI No 7.347**, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.

BRASIL. **LEI No 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

FORTALEZA. **LEI COMPLEMENTAR Nº 062**, de 02 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins. 2014

IBGE. **Aglomerados subnormais: informações territoriais**. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000015164811202013480105748802.pdf>>. Acesso em: 25 de setembro de 2018.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro. 2001.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018. 551 p. ISBN 978-85-97-01495-2.

MELLO, Cláudio Ari. **Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade**. Revista de Direito da Cidade, v. 9, n. 2, p. 437-462, 2017.

NOGUEIRA MATIAS, João Luís. A caracterização do direito à moradia no direito brasileiro. In: NOGUEIRA, MATIAS. João Luis (Org.). **Direitos fundamentais na**

**contemporaneidade:** entre as esferas pública e privada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

PARK, Robert E.; BURGESS, Ernest W. **The city**. University of Chicago Press, 1984.

TRINDADE, Thiago Aparecido et al. **Direitos e cidadania:** reflexões sobre o direito à cidade. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 2012.

VERNANT, Jean Pierre. **As Origens do Pensamento Grego**. Trad. Ísis Borges B. da Fonseca. Rio de Janeiro. Difel. 2002.