

# A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE NO BRASIL: DA IDEIA À LUTA E DA LUTA À MATERIALIZAÇÃO

**Arthur Cruz**

Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Rio Grande do Sul.

arthur.vc@hotmail.com

**Ricardo Hermany**

Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Rio Grande do Sul.

hermany@unisc.edu.br

**Resumo:** O presente estudo objetiva, através do método de pesquisa indutivo responder ao problema da forma como o Direito à Cidade como construção teórica e através das suas manifestações na práxis social se relacionam com o ordenamento jurídico brasileiro, principalmente com a Constituição Federal, avaliando se existe a sua exigibilidade como direito normativamente reconhecido. A hipótese que se confirma, com base nos trabalhos de Henri Lefebvre, Ermínia Maricato, David Harvey, Jordi Borja e Adir Rech é a de que o Direito à Cidade em sua plenitude pode ser reconhecido como um direito juridicamente exigível através de uma leitura interpretativa ampla da CF/88, para além de apenas o capítulo destinado ao tema da política urbanística.

**Palavras chave:** Direito à Cidade. Política Urbanística. Constituição Federal brasileira. Crise urbanística.

*The construction of the Right to the City in Brazil: from the idea to the fight and from the fight to its materialization*

**Abstract:** The present study aims, through the inductive research method, to answer the problem of how the Right to the City as a theoretical construction and through its manifestations in social praxis are related to the Brazilian legal system, mainly with the Federal Constitution, evaluating if there is its enforceability as a normatively recognized right. The hypothesis that is confirmed, based on the work of Henri Lefebvre, Ermínia Maricato, David Harvey, Jordi Borja and Adir Rech, is that the Right to the City in its entirety can be recognized as a legally enforceable right through a broad interpretative reading of CF / 88, in addition to only the chapter devoted to the theme of urban policy.

**Keywords:** Right to the City. Urban Policy. Brazilian Federal Constitution. Urban crisis.

## INTRODUÇÃO

No Brasil, o termo do Direito à Cidade alcançou seu pico de popularidade em 2013 quando diversos movimentos sociais tomaram as ruas em manifestações e atos públicos pausando, dentre outras demandas, a garantia do Direito à Cidade por parte dos governos e demais agentes responsáveis pela gestão da política urbana. A mídia de massas através da cobertura dos protestos inseriu o termo no cotidiano dos brasileiros e despertando o interesse do público em geral e também da academia, que passou a analisar além dos eventos decorrentes do movimento de junho 2013, como também o termo dos quais os manifestantes estavam apropriados.

Surtem, pois, questionamentos acerca do real significado do termo, como se relaciona com a realidade social brasileira e, mais especificamente nos círculos acadêmicos da ciência jurídica, se representa o Direito à Cidade algum direito juridicamente exigível, principalmente no âmbito do Direito Constitucional brasileiro. No caso desse trabalho, se busca responder a esses questionamentos, ainda que de forma superficial, através do método de abordagem indutivo e da metodologia de pesquisa bibliográfica, buscando confirmar a hipótese de que o Direito à Cidade é em si mesmo construção teórico-filosófica, coletivo de demandas sociais e direito juridicamente exigível.

Para atingir esse objetivo, primeiramente será tratado o tema do Direito à Cidade em seu aspecto teórico, trazendo os trabalhos de Henri Lefebvre, David Harvey, Jordi Borja, Zaida Muxí e Ermínia Maricato como referência para estabelecer o um parâmetro conceitual do termo sob o ponto de vista científico. Parte-se, para esse intuito, dos estudos iniciais da filosofia, passando pela arquitetura e urbanismo, geografia, sociologia e finalmente da ciência jurídica para compreender como o Direito à Cidade encontra significado teórico, respaldando e subsidiando discussões práticas sobre esse tema.

Em um segundo momento, serão analisadas as manifestações práticas do tema no âmbito dos movimentos de luta por Direito à Cidade no Brasil, suas conquistas e formulações e a relação com os poderes políticos constituídos. São objeto de estudo nessa seção do trabalho os processos históricos de construção dos movimentos de luta por Direito à Cidade, sua práxis no cenário público e sua atuação junto aos organismos institucionais para ter reconhecida no arcabouço legal brasileiro suas demandas e tê-las asseguradas.

Finalmente, na terceira parte do trabalho serão abordadas as manifestações jurídicas existentes, tais como os dispositivos constitucionais, o Estatuto da Cidade e as suas ramificações no âmbito dos poderes locais que se relacionam com as demandas por Direito à Cidade apresentadas tanto pela academia como pelos movimentos sociais, avaliando se essas demandas estão atendidas pela política urbana brasileira manifestada em normas jurídicas positivadas.

## 1 UMA EPISTEMOLOGIA DA CRISE URBANA: CAUSAS E EFEITOS

O livro intitulado *Le Droit à la Ville* ou O “Direito à Cidade”, de Henri Lefebvre, que inaugura a utilização desse termo na literatura, não deve ser lido dissociado do contexto no qual foi escrito: marcadamente influenciado pelos movimentos de 1968 que estavam ocorrendo em Paris e que se espalharam pelo mundo, Lefebvre buscou unificar a reflexão filosófica científica com a prática social que esteve entrelaçada mais do que nunca nesse período. Lefebvre entendia que a filosofia e a poesia, representando a prática social seriam os contrapontos ao tecnicismo e à mercantilização aplicados à gestão dos espaços urbanos, responsáveis, segundo o autor pela descaracterização das cidades como sendo fruto de obra humana, de sua criatividade congênita, como sendo apenas mais um produto dotado de valor de troca, a razão central para a existência de uma crise urbana.

O fenômeno da urbanização, para Lefebvre, tem dois momentos muito definidos, o período pré-industrialização e o posterior ao processo industrial, demarcando que é evidente que já existiam cidades em suas mais variadas formas antes do aparecimento das indústrias no século XVIII; contudo, é o surgimento dessas que vai mudar radicalmente a forma de se produzir, re-produzir, de se pensar as cidades e de se viver nelas. A industrialização é o “indutor” da urbanização, sendo as partes “induzidas” as questões referentes à planificação das cidades, seu desenho, sua lógica e sua cultura. (LEFEBVRE, 2017, p.11).

A industrialização caracteriza a sociedade moderna, inclusive dá novo sentido ao desenvolvimento urbano, uma vez que transforma o fenômeno da urbanização em evento global, levando suas idiossincrasias inclusive para locais que não passaram pelo processo industrial, uma vez que deteriora modos de vida tradicionais e a própria dicotomia cidade/zona rural em face da despovoação do ambiente rural e a própria “invasão” do modo de vida urbano nas comunidades agricultoras. Nos locais onde a industrialização não se faz presente fisicamente, com suas fábricas e escritórios, a influência de seus efeitos se sentem na transformação de pequenas cidades, favelas e subúrbios em reserva de mão de obra para suprir as necessidades das indústrias. (LEFEBVRE, 2017, p.16).

As cidades, para o autor, passaram por um profundo processo de transformação induzido pelo industrialismo; entretanto, não é a industrialização a única responsável pela crise do urbanismo e sua transfiguração em espaço excludente e desprovido de significado simbólico. O capitalismo é o fator central na forma de construção de cidade moderna, catalisando o problema da submissão das cidades às regras do mercado e da industrialização e não o inverso.

O ponto central do problema apresentado por Lefebvre em *Le Droit à la Ville* reside no ponto de virada das cidades dotadas de *valor de uso* para as cidades embutidas de *valor de troca*. Para chegar a esse ponto o autor recupera as características das cidades clássicas e medievais que teriam uma preocupação com o “belo”, com o útil, com o simbólico e com o representativo; a cidade era tida como “obra” do esforço criativo de uma sociedade cujo valor era medido pela satisfação dos seus habitantes e pela riqueza que era produzida e incorporada a ela em forma de espaços públicos e obras monumentais. Essas cidades seriam, portanto, dotadas de *valor de uso*.

Sem cair no engano de condenar Lefebvre por nutrir uma nostalgia pelos antigos regimes, o autor era consciente de que, por mais que tivessem uma preocupação em dotar as cidades que governavam de *valor de uso*, o fizeram ao custo da opressão estamentária. Ocorre que a substituição da opressão exercida pelo sistema monárquico pela exploração das classes trabalhadoras imposta pelo capitalismo e a ascensão do Estado burguês fez com que surgisse uma cidade subordinada às leis do mercado e da acumulação de *valor de troca* típicas do capitalismo.

Dessa forma, a política e a *polis* estariam a serviço das forças privatizantes do mercado, descaracterizando a cidade e seus espaços públicos de convívio e de trocas interpessoais e inter-sociais. Os centros das cidades, antes dominados por praças, cafés e calçadas, prédios administrativos, templos religiosos, casas e sobrados, enfim, espaços vibrantes em atividade humana criativa e política, são agora ocupados por centros comerciais, quarteirões de escritórios, largas avenidas com tráfego pesado de automóveis; se transformam em locais de passagem, de trabalho, de caminhar apressado e que ao entardecer e aos finais de semana se esvaziam de pessoas e de propósito, mas que adquirem cada vez mais valor de troca no mercado imobiliário. (LEFEBVRE, 2017, p.20).

O aumento do *valor de troca* da terra urbana passa a dominar as decisões políticas de planejamento urbano que, esvaziadas da participação cidadã, são cada vez menos dirigidas pela vontade popular e pela atividade democrática do que pelo *lobby* do poder econômico. Dessa forma, a fim de atender esse propósito único, as cidades adotam um funcionalismo típico do meio de produção capitalista que conflita com a multifuncionalidade da realidade social.

Esse funcionalismo vai se aplicar a todos os aspectos da arquitetura urbanística e das políticas públicas de planejamento urbano e em todas as cidades do capitalismo central e periférico. Aquilo que não se faz útil ao desenvolvimento econômico e à transformação de espaço urbano em *commodity* deve, de preferência, ser eliminado ou removido para as periferias onde o Estado e o mercado exercem seu controle de forma socialmente indiferente.

Bairros que abrigam atividade criativa artística, intelectual ou política e onde se desenvolviam movimentos culturais vibrantes passam a sofrer com o assédio do mercado imobiliário que, com o auxílio do poder do Estado, busca descaracterizar esses espaços para que se tornem atrativos para novos negócios ou especuladores que veem no processo de gentrificação uma oportunidade de agregar valor aos imóveis.

A mesma dinâmica de exploração e especulação de mercado que é capaz de descaracterizar e deformar zonas inteiras e dilapidar seus patrimônios culturais materiais e imateriais vai ser a que vai agravar e se retroalimentar do déficit habitacional para realizar bons negócios com a compra e venda de produtos urbanos. No Brasil, por exemplo, o déficit habitacional representa a necessidade de 6,2 milhões de moradias que se somam quando (i) os domicílios são precários (rústicos ou improvisados) ou localizados em áreas de risco ambiental; (ii) estão em situação de coabitação (famílias que convivem num mesmo domicílio ou em cômodos); (iii) quando há o excedente de aluguel (casos em que o aluguel do imóvel compromete 30% ou mais da renda domiciliar) e (iv) quando há o adensamento excessivo em um domicílio (quando em imóvel alugado, mais de três habitantes ocupam o mesmo cômodo). (FERNANDES e BRAGATO, 2018, p. 214).

Entender a magnitude do déficit habitacional se presta para a tarefa de

formulação e avaliação da política habitacional, orientando especialmente os governos das cidades na especificação das necessidades das moradias. O objetivo do indicador é orientar os agentes públicos responsáveis pela política habitacional na construção de programas capazes de suprir a demanda explicitada na estimativa do indicador nas esferas municipal, estadual e federal (FERNANDES e BRAGATO, 2018, p. 214).

Ainda, por mais que haja boas intenções entre os governantes locais para combater o problema do déficit habitacional, esse é agravado pelos efeitos do funcionalismo capitalista, sendo as “urgências” as justificativas para a forma com a qual as políticas públicas de distribuição de moradia são formuladas e aplicadas. Essas urgências, amparadas na necessidade de resolver os problemas decorrentes do déficit habitacional, do crescimento demográfico e pelas necessidades espaciais da industrialização, vão ser a justificativa para o desinteresse dos responsáveis pelas políticas de habitação em dotar os complexos de moradias populares de *valor de uso* que não seja o de servir como mero *habitat* humano, não havendo nessa dinâmica qualquer influxo de vontade ou de ação que possa resolver os problemas desse urbanismo em crise.

O Direito à Cidade é frequentemente tido como um e a mesma coisa com o direito à moradia, contudo essa visão é equivocada, uma vez que a luta pela moradia digna – e não qualquer moradia – é apenas uma das muitas demandas coletivas que são postas sob a guarda do Direito à Cidade. A preocupação com a qualidade da moradia distribuída, como ela se insere no contexto da cidade, o que ela oferece aos cidadãos e a quem esses projetos habitacionais realmente beneficiam é de extrema importância para o Direito à Cidade.

O objetivo da maioria das políticas públicas de moradia e habitação popular é conceder o direito real a uma moradia àqueles em situação de risco habitacional, implicando na necessidade de construção de novas unidades habitacionais em zonas desabitadas das cidades. O Estado tem o papel de contratar as construtoras que irão levantar as obras, intermediar os contratos de compra e venda das unidades com os bancos e empresas imobiliárias e conceder subsídios aos bancos que irão financiar os contratos de compra e venda.

Igualmente distorcida é a escalação das prioridades de bens jurídicos a serem garantidos por esses programas de habitação popular, sendo assegurar o direito à propriedade, consolidado e sedimentado pelo liberalismo jurídico dos séculos XIX e XX, evidentemente mais importante do que garantir uma moradia digna, tido como um mero apêndice dos “direitos do homem”, sem

a importância que lhe é necessária e merecida. (LEFEBVRE, 2016, p. 26; FERNANDES e BRAGATO, 2018, p. 216). Por mais que o direito à propriedade não seja antagônico ao direito à moradia digna, não existe uma convergência teleológica desses direitos, existindo sim uma relação meramente tangencial. (FERNANDES e BRAGATO, 2018, p. 217).

Esse papel diminuído exercido pelo direito à moradia digna nas políticas públicas de habitação não é exclusividade dos atores de orientação liberal, sendo uma questão muito mais profunda e arraigada na dinâmica da gestão urbana. Assim

Como Engels previra, a questão da moradia, ainda que agravada, politicamente desempenha apenas um papel menor. Os grupos e partidos de esquerda contentam-se com reclamar “mais casas”. Por outro lado, não é um pensamento urbanístico que dirige as iniciativas dos organismos públicos e semipúblicos, é simplesmente o projeto de fornecer moradias o mais rápido possível. Os novos conjuntos serão marcados por uma característica funcional abstrata: o conceito do *habitat* levado à sua forma pura pela burocracia estatal. (LEFEBVRE, 2016, p. 26).

Criam-se mecanismos para que se extraia sempre o maior ganho financeiro possível para os agentes envolvidos na construção e operação dessas políticas públicas, seja de forma direta, através dos contratos firmados com o Estado, seja de forma indireta, pelo acúmulo de mais-valias urbanísticas. Para Giacobbo e Hermany (2019) o valor de um bem imóvel não é avaliado apenas pelas suas características e qualidade da sua construção, mas também por fatores como a sua localização dentro do tecido urbano, infraestrutura aplicada e equipamentos públicos no entorno, podendo essas mais-valias serem classificadas em

várias matizes, [...] principalmente, o que se chama de Renda Diferencial I (mais-valia I) – que seria o maior valor do solo urbano devido a sua localização privilegiada e pela infraestrutura disponível que um lote possui dentro de uma cidade – e, a Renda Diferencial II (mais-valia II) – que seria o maior valor do solo gerado pelo melhor aproveitamento de solo atribuído pelas normas urbanísticas. Há, ainda, a mais-valia absoluta, definida por David Ricardo e Karl Marx como a renda absoluta, cuja ideia afirma que a terra urbana, mesmo aquela em pior localização, possui algum valor. (GIACOBBO e HERMANY, 2019 p. 67).

A especulação imobiliária vai atuar no vácuo deixado pela pobre atuação do Estado em controlá-la, sempre em contrariedade com o melhor interesse dos mais afetados pelo déficit habitacional. A construção desses complexos habitacionais em zonas desvalorizadas das cidades, com a instalação de infraestrutura e urbanização dos espaços vazios da cidade, os imóveis localizados no interstício valorizam, aumentando o assédio das forças do mercado imobiliário sobre os empreendimentos de habitação popular, que têm seus moradores invariavelmente deslocados para zonas mais distantes em direção às franjas das cidades e retornando ao *status quo ante* de risco habitacional.

A alternativa existente a esse tipo de política habitacional, que consiste na regularização fundiária de terras tidas como ilegais perante o monismo jurídico, igualmente sofre com a indiferença do Estado perante a força da especulação imobiliária, uma vez que, nas poucas vezes em que há um movimento de regularização de ocupações tidas ilegais, são feitas em zonas em que já há o interesse de empreendimentos imobiliários. Por exemplo,

no Rio de Janeiro, o poder público tem atuado continuamente no ordenamento do espaço público, porém não no sentido de criar uma cidade para todos, mas objetiva criar uma cidade excludente, segregando os pobres em determinados bairros, sobrevalorizando áreas da cidade onde os terrenos já são valorizados, e promovendo a valorização de novos bairros para a especulação imobiliária. (DA SILVA, 2018, p. 109).

A escassez de moradia é fundamental para a manutenção dessa dinâmica de produção do território urbano, preocupada em oferecer ao mercado cada vez mais espaços com cada vez mais

valor de troca. Manter ao déficit habitacional significa ter uma reserva constante de pessoas em necessidade urgente de consumir esses produtos urbanos maquiados como a realização do sonho de obter o direito real de propriedade de um imóvel, de obter a sustentabilidade de um negócio lucrativo de construção civil e de especulação imobiliária, sendo

O próprio poder público torna-se criador privilegiado da escassez; estimula, assim a especulação e fomenta a produção de espaços vazios dentro das cidades; incapaz de resolver o problema da habitação, empurra a maioria da população para as periferias; empobrece ainda mais os pobres (SANTOS, 2018, p. 123).

Essa visão do direito à moradia, baseada na atenção individual dos problemas, subordinada ao direito à propriedade, não é capaz de contestar, nem tampouco transformar, as políticas que se submetem à lógica de mercado hegemônica liberal e neoliberal (HARVEY, 2012, p. 27). Nesse sentido, as desigualdades resultantes do modelo econômico capitalista e neoliberal forma uma fratura não só na estrutura social, mas também no espaço urbano, evidenciando cada vez mais a crise que atinge as cidades. A cidadania, condição dependente da participação popular nas tomadas de decisão política se perde no individualismo proporcionado pela agorafobia urbana, pela ansiedade, pelo medo do diferente, pela exaustão, em meio ao tráfego infundável das largas avenidas que passam por centros vazios à noite, por favelas e por condomínios murados.

A crise urbana se torna uma crise de toda a sociedade que, por sua vez, é dependente das dinâmicas praticadas nas cidades para que funcione de forma plena e em face da busca por justiça social. A correlação existente entre cidade, sociedade e indivíduo é cada vez mais indissociável, sendo, portanto, fundamental que, se deseja uma sociedade saudável e indivíduos capazes de viver vidas dignas e de forma plena, se deve resolver a crise urbana.

Diante de todos esses problemas, é fundamental questionar quais seriam as alternativas para solucionar essa crise urbanística e social, quais os melhores meios para isso, e se as soluções garantem, de fato o Direito à Cidade. Muitos autores vão, sob o prisma de suas próprias ideias de Direito à Cidade, apresentar meios para que se alcance um contexto em que as demandas por uma vida mais digna na cidade, havendo duas linhas bastante distintas: aqueles que defendem o Direito à Cidade como sendo um direito uno, porém polissemântico como é o caso de Lefebvre e Marcuse, e aqueles que defendem o Direito à Cidade como um sistema de direitos específicos a serem demandados e garantidos, como é o caso de Jordi Borja e Zaida Muxí.

## 2 O DIREITO À CIDADE NO COMBATE À CRISE URBANA: CONSTRUÇÕES TEÓRICAS E ANALÍTICAS

A compreensão do Direito à cidade como um direito não jurídico é alinhada ao conceito de Lefebvre, que o Direito à Cidade é um coletivo de demandas morais, de dignidade da classe trabalhadora e de oposição em face dos privilégios das classes dominantes. Em *Droit à la ville*, Lefebvre ainda complementa que esse

Direito, ou pseudodireito, o *direito à cidade* se afirma como um apelo, como uma exigência. Através de surpreendentes desvios – a nostalgia, o turismo, o retorno para o coração da cidade tradicional, o apelo das centralidades existentes ou recentemente elaboradas – esse direito caminha lentamente [...] O *direito à cidade* não pode ser concebido como um direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como *direito à vida urbana*, transformada, renovada. (LEFEBVRE, 2017, p. 117-118).

A forma aberta e generalista com a qual Lefebvre apresenta o seu conceito de Direito à Cidade pode ser compreendida como uma maneira de evitar com que o seu significado se torne impreciso, ou obsoleto perante as novidades que o futuro e as novas práticas da realidade social

podem trazer, mantendo a ideia lefebvriana sempre atual. Por essa razão, em nome de uma vasta diversidade de interpretações possíveis do conceito de Lefebvre do que é o Direito à Cidade, nos círculos acadêmicos se passou a interpretar essa generalidade como imprecisão conceitual, tornando o Direito à Cidade em um significante vazio, carente de potencial crítico (FAINSTEIN, 2009, p. 27).

Não definir [o Direito à Cidade] levaria à abertura radical do conceito, vista como problemática por não se posicionar na disputa política, além de levar à confusão entre diversas concepções não compatíveis entre si. (TAVOLARI, 2019, p. 14). Já David Harvey vai adotar uma visão sobre o Direito à Cidade mais direcionada ao combate dos efeitos do capitalismo especulativo e da globalização hegemônica que, por conta da sua íntima relação com os processos de construção e reprodução das cidades, gera um modelo urbanístico em perpétua crise assim como o próprio capitalismo. Sem se distanciar da noção de que o Direito à Cidade é traduzido por uma coletividade de demandas de classes oprimidas, Harvey vai definir o Direito à Cidade como

muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. (HARVEY, 2012, p. 28).

Harvey não dissocia a luta por Direito à Cidade da luta anticapitalista, sendo essas lutas uma e a mesma coisa em face da indissociabilidade entre a precarização da vida urbana com a precarização da classe trabalhadora em detrimento do sistema econômico do capitalismo tardio. O urbanismo e o planejamento urbano do século XXI mais do que nunca é controlado pela lógica de acumulação de valor através da especulação e da exploração de classe, servindo como protagonista e ao mesmo tempo instrumento dessa engenharia social.

As cidades no modelo capitalista e neoliberal teriam a sua arquitetura projetada para afastar a classe trabalhadora dos espaços tradicionais de organização a fim de desconstituir a consciência de classe necessária a combater o capitalismo e reivindicar as cidades para si. A nova classe trabalhadora urbana não está mais aglutinada nos grandes complexos fabris como até a segunda metade do século XX, onde era relativamente mais fácil organizar movimentos sociais de classe<sup>1</sup>, mas sim espalhada em prédios de salas comerciais, lojas, lanchonetes, corretoras de ações, escritórios de advocacia, carros alugados, entregando lanches sobre motos, se arriscando nas ruas, no trânsito ou sendo parte dele em horas de trânsito do centro para as periferias.

Nesse mesmo sentido, Jean Lojkin analisa as relações do estado capitalista e a questão urbana, afirma:

Não considerar a urbanização como elemento-chave das relações de *produção*, reduzi-la ao domínio do “consumo” do “não-trabalho”, opor reprodução da força de trabalho – pela urbanização – a dispêndio do trabalho vivo – na empresa – é, ao contrário, retomar um dos temas dominantes da ideologia burguesa segundo a qual só é “produtiva” a atividade da produção da mais-valia. Ora, a nosso ver, as formas contraditórias do desenvolvimento urbano, do modo como são refletidas e acentuadas pela política estatal, são justamente a revelação do caráter ultrapassado da maneira

<sup>1</sup> Na medida em que o trabalho fala sobre questões de classe, não deveria se ver como algo distinto da comunidade. A palavra *trabalho* deveria denotar formas de organização com raízes na classe trabalhadora e com agendas que fomentem explicitamente as reivindicações da classe trabalhadora. Nesse sentido, uma organização comunitária arraigada na classe trabalhadora (como um centro de trabalhadores) que aborde questões específicas de classe é uma organização trabalhista da mesma maneira que um sindicato. No limite, um sindicato que defenda os interesses apenas de um setor da classe trabalhadora (como um sindicato supremacista branco de uma categoria) merece men os ser chamado de *organização de trabalhadores* do que uma associação comunitária que ajude os desempregados ou os sem-teto. (FLETCHER e GAPASIN, 2008, p. 174).

capitalista de medir a rentabilidade social através apenas da acumulação do trabalho morto. (LOJKINE, 1997, p. 144)

Harvey assume que é necessária a organização e conscientização dessa classe trabalhadora fragmentada e que, em comum, tem a característica de ser essencialmente urbana e sofrer nas cidades os efeitos da exploração capitalista, que deve ser pensada e construída a revolução urbana. Somente através de um câmbio radical das estruturas de poder e da economia é que se poderá transformar a realidade, como também é somente nas ruas das cidades que essa verdadeira revolução urbana vai tomar lugar e se espalhar, como aconteceu no Fórum Social Mundial em Porto Alegre a partir de 2003, no movimento *Occupy Wall Street* em 2011, na praça Tahrir no Cairo, no início das jornadas de junho de 2013 no Brasil, nos movimentos da “Geração à Rasca” no Porto e em Lisboa, e mais recentemente com movimento *Black Lives Matter* em todos os Estados Unidos em 2020. Ainda,

Portanto, convenhamos: a ideia do direito à cidade não surge fundamentalmente de diferentes caprichos e modismos intelectuais (embora eles existam em grande número, como sabemos). Surge basicamente das ruas, dos bairros, como um grito de socorro e amparo de pessoas oprimidas em tempos de desespero. (HARVEY, 2012, p. 15).

Esses movimentos reivindicaram e reivindicam dentre outras pautas mais localizadas, melhores condições de vida nas cidades, o direito a viver nas cidades sem sofrer com a violência policial, sem sofrer com a carestia de vida, sem sofrer com a discriminação por raça ou classe social, com a precariedade das relações de trabalho e com a exclusão sistemática dos processos de tomada de decisão política. O exercício do poder de pressão popular nas ruas é, para Harvey, fundamental para que o balanço entre o poder hegemonicamente constituído seja permeado pelos interesses das maiorias, consolidando assim, uma democracia plena, capaz de ouvir e representar aqueles que por sua força de trabalho constroem a cidade, seja no sentido literal, de levantar suas paredes e pavimentar suas ruas, seja daqueles que fazem com que elas sejam um espaço dinâmico e com vida própria.

É essencial que se mude também a ideia da governabilidade burocrática, por mais que bem intencionada e a governança corporativa, imposta pela democracia capitalista, que defende interesses privados e não de uma corporação popular composta por cidadãos. Essa mudança deve, sobretudo, ter gene anticapitalista, democrático, popular e um “nível alto de generalidade, a fim de que tudo não retroceda, no nível do Estado, a um reformismo parlamentar e constitucional que pode fazer pouco mais do que reconstituir o liberalismo nos interstícios de um prolongado domínio imperialista” (HARVEY, 2012, p. 268).

Essa capacidade de autogerência, de se fazer e refazer enquanto indivíduos e às cidades, enfim, a capacidade de reivindicar Direito à Cidade, para Harvey é um dos direitos humanos coletivos mais preciosos e mais menosprezados quando em comparação com o direito à propriedade, por exemplo. (HARVEY, 2012, p. 28). Contudo, Harvey, assim como Lefebvre não parece se preocupar com a forma e o instituto normativo que irá consolidar o Direito à Cidade enquanto dever-ser normativo. (TAVOLARI, 2019, p.14).

Essa posição de um Direito à Cidade enquanto direito parajurídico ou extrajurídico é compartilhada também por Peter Marcuse que irá separar o conceito de Direito à Cidade como demanda coletiva, nos moldes da concepção lefebvriana do que ele chama de *Direitos nas Cidades*, que seriam direitos à moradia, participação política direta, transporte, lazer, cultura e patrimônio histórico, infraestrutura e equipamentos públicos. (MARCUSE, 2014).

Perspectiva semelhante é a de Borja e Muxí (2000), que apontam uma lista não exaustiva de direitos urbanísticos como forma de guiar a renovação da cultura política das cidades e direcionar as políticas públicas urbanas e o debate democrático no âmbito dos poderes locais. A

organização das reclamações por Direito à Cidade em um rol não taxativo de direitos a serem assegurados e garantidos em um dever ser, em uma previsão normativa, é uma maneira bastante eficiente de se dotar o Direito à Cidade de um significado propositivo e mais concretizável no âmbito da política institucional.

Destacam-se as seguintes prerrogativas apontadas pelos autores: o

- (i) direito ao lugar se compreende que é o direito ao cidadão de permanecer ocupando o local onde estabeleceu vínculos relacionais durante o tempo, não devendo ser removido por ações de planejamento urbano não urgentes;
- (ii) o direito ao espaço público e à monumentalidade é a garantia à livre expressão e manifestação da identidade dos cidadãos de todas as origens em marcos de importância pela cidade, dando significado emocional, artístico, histórico e cultural à cidade;
- (iii) o direito à mobilidade e acessibilidade busca assegurar o direito à livre e não onerosa movimentação por e para todos os locais da cidade, traduzida em espaços seguros a pedestres e ciclistas, meios de transporte de qualidade e não poluentes e em vias bem mantidas;
- (iv) direito à centralidade visa garantir o pleno acesso às zonas centrais das cidades, bem como ao desenvolvimento de novas centralidades em zonas periféricas da malha urbana;
- (v) o direito à segurança e justiça deve ser assegurado em face da violência urbana e da ineficiência dos meios de resolução de conflitos tradicionais que só consegue criar novos lócus de criminalidade endêmica e bairros inteiros em estado de sítio;
- (vi) direito ao emprego e a um salário cidadão que possa garantir um mínimo de estabilidade financeira e social aos habitantes o que ajuda a estabelecer níveis de igualdade financeira entre as populações mais carentes;
- (vii) direito à qualidade do meio ambiente, que busca garantir a preservação para as gerações futuras e o uso consciente dos recursos naturais e energéticos, bem com do patrimônio histórico e cultural e finalmente
- (viii) o de todos os residentes da cidade em ter o mesmo status político jurídico de cidadãos, independente de credo, etnia, cor da pele, classe social, escolaridade e nacionalidade.

A lista de direitos apresentada por Borja e Muxí é capaz de sintetizar e sistematizar as principais demandas dos agentes sociais que buscam uma melhor qualidade de vida na cidade e que, atualmente, são privilégios apenas das classes sociais tradicionalmente dominantes. Garantir esses direitos no âmbito do planejamento e gestão urbana é um desafio tanto do estado e demais atores políticos e suas políticas públicas na promoção da justiça social e dos objetivos constitucionais, bem como é mais uma forma de se construir um espaço urbano que seja de fato transformador e realizador da cidadania e da democracia. (CRUZ e HERMANY, 2019, p. 10-11).

Nesse mesmo sentido, Susan Fainstein vai indicar o que, para seu entendimento, seriam medidas a serem tomadas ou evitadas para que se alcance um arranjo de cidade que seja, pelo menos, sensível a questões de justiça social. Para a autora, a fim escapar de um esvaziamento conceitual do Direito à Cidade, indica que

At the very least, a concern with justice can prevent urban regimes from displacing residents involuntarily, destroying communities, and directing resources at costly megaprojects that offer few general benefits. More positively, it can lead to policies that foster equitable distribution of governmental revenues, produce a lively diverse,

and accessible realm, and make local decision making more transparent and open to viewpoints of currently excluded groups. (FAINSTEIN, 2010, p. 184).

Dessa maneira, o tema do Direito à Cidade deve transcender aos debates ontológicos ou epistemológicos a fim de conceder um significado prático para si. Se faz necessária uma manifestação material do Direito à Cidade para que se possa dotar a construção teórica de uma capacidade transformadora da realidade social que pode se dar através de dois atores distintos: os movimentos sociais de luta por Direito à Cidade, que será objeto de apreciação da próxima seção desse trabalho e a atuação dos poderes públicos respaldada na aplicação de normas jurídicas, que será tratada na derradeira seção do estudo.

### **3 A LUTA PELO DIREITO À CIDADE: OS MOVIMENTOS SOCIAIS E SUAS DEMANDAS POR ACESSO À CIDADE**

No dia seis de junho de 2013, em São Paulo, uma manifestação chamada pelo Movimento Passe Livre – MPL reúne milhares de pessoas nas ruas do centro da cidade a fim de protestar contra o aumento da tarifa do ônibus, que passaria de R\$ 3,00 para R\$ 3,20. A violência com a qual essas manifestações foram recebidas pelas forças policiais deu notoriedade ao movimento, bem como foi o escopo para que novos atos públicos nos dias 11 e 13 de junho, que novamente foram recebidas com fortíssima repressão policial. (BBC BRASIL, 2018).

Muitas outras demonstrações públicas foram desencadeadas pelo Brasil todo, agregando pautas locais e outras que se tornaram nacionais. Muito se discute acerca do desfecho que as “jornadas de junho”, como essas manifestações em série pelo país passaram a ser chamadas, tiveram no cenário político e na engenharia institucional do Brasil, visto que muitas das pautas de reivindicação foram perdendo importância quando outros interesses foram permeando os encontros públicos, não cabendo a esse trabalho discutir justamente esse assunto.

É verdade, contudo, que uma das bandeiras mais levantadas pelos manifestantes era justamente “por mais direito à cidade”, e que as passeatas “não eram apenas pelos vinte centavos”. A convocação para uma das manifestações do MPL no Facebook se justificava

Cada vez que a tarifa sobe, aumenta o número de pessoas excluídas do transporte coletivo. Com menos gente circulando, novos aumentos serão necessários, numa espiral que diminui cada vez mais o direito à cidade da população. (TAVOLARI, 2019, p1). Igualmente, a carta enviada à Prefeitura pelos manifestantes que ocuparam a Câmara dos Vereadores de Salvador – BA em julho de 2013 reivindicava “uma vida sem catracas, onde cidadãos terão direito à cidade e aos serviços públicos de forma universal” (TAVOLARI, 2019, p.1).

Foi a primeira vez, em muito tempo, que o termo “Direito à Cidade” ganhava a atenção do país em larga escala, o que fez com que se passasse a discutir com mais intensidade o tema tanto nas esferas políticas e sociais, quanto nos círculos acadêmicos, o que fez com que se questionasse cada vez mais qual o seu significado. Em que pese seu ressurgimento no *mainstream* da esfera pública a partir de 2013, o conceito de Direito à Cidade não é novo, sendo a obra que primeiro utilizou o termo e obteve maior notoriedade foi editado em 1968.

Vale destacar que a pauta do Direito à Cidade no Brasil certamente não se iniciou as jornadas de junho em 2013, tampouco com a tradução de *Le Droit à la Ville* para a língua portuguesa na década de 1960, mas sim esteve presente em cada movimento de luta por melhores condições de vida nas cidades brasileiras, nas organizações de moradores das favelas e na resistência do povo marginalizado perante os influxos privatizantes e higienistas levados a cabo pelos poderes econômicos e políticos à frente da administração das cidades. Reconhecer, contudo, a

construção epistemológica do Direito à Cidade e como se deram até aqui as suas manifestações no mundo político, social e, *a posteriori*, jurídico, se converte em atividade basal para a compreensão das tentativas de materializar esse conceito de forma ampla no âmbito da ciência e da prática jurídica, sendo essa a tarefa à qual se dedica a próxima seção desse trabalho.

O diálogo entre essas diferentes formas de conceituar o Direito à Cidade, bem como a facilidade de se encontrar pontos de convergência entre elas faz com que seja possível vislumbrar, para além da dimensão filosófica e política do conceito, uma correspondência jurídica ao termo, buscando demarcar, no âmbito das ideias desses autores, os elementos constituintes de direitos normativos e jurídicos sob o ponto de vista formal, a fim de garantir, sob a égide da segurança jurídica, prerrogativas demandadas pelos grupos que lutam por Direito à Cidade. Exemplo desse intuito de trazer o Direito à Cidade para um espaço institucional foi o esforço conjunto de vários movimentos sociais, ONGs, organismos estatais e da sociedade civil do mundo todo para a compilação da Carta Mundial Pelo Direito à Cidade, assinada em 2006 a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico realizado no mesmo ano, na qual está elencada uma série de direitos urbanísticos a serem garantidos pelos poderes públicos a fim de garantir e concretizar o Direito à Cidade.

Esse documento apresenta uma visão unificada do que é o Direito à Cidade; os princípios e fundamentos estratégicos do Direito à Cidade, subdividido em (i) exercício pleno da cidadania e gestão democrática, (ii) função social da cidade e da propriedade, (iii) igualdade, não discriminação, (iv) proteção especial de grupos e pessoas em situação de vulnerabilidade, (v) compromisso social do setor privado e (vi) impulso à economia solidária e a políticas impositivas e progressivas; e, dentre outras prerrogativas igualmente importantes, apresenta a possibilidade de lesão ao Direito à Cidade, através da recusa ou impossibilidade de garantir os direitos contidos na carta, responsabilizando agentes públicos em suas atividades administrativas, legislativas e até jurisdicionais.

A Carta Mundial Pelo Direito à Cidade tem uma importância fundamental para que se possa pensar e construir um reflexo normativo do Direito à Cidade que possa servir de instrumento para o fortalecimento das lutas e reivindicações dos movimentos de lutas urbanas. O conteúdo e a organização do documento é inegavelmente fonte para qualquer pesquisador, legislador ou operador do direito que busque estabelecer uma relação entre o Direito à Cidade enquanto conceito e o mundo da ciência e da práxis jurídica.

Diante disso, não se deve, entretanto, se deixar cair no equívoco de buscar delimitar o Direito à Cidade ou reduzi-lo a um conceito meramente normativo e encarcerar seu significado e seu caráter de ser em si mesmo uma arena aberta de discussão, de reivindicações renovadas a cada novo percalço. (TAVOLARI, 2019, p.16). Encontrar o direito no Direito à Cidade é sim uma consequência, um instrumento e não um fim e uma necessidade essencial do Direito à Cidade.

O Direito à Cidade sobrevive e sobreviverá sem o direito, mas o direito pode e deve conviver com o Direito à Cidade se deseja ser de fato transformador e agente da justiça social. Essa é a razão que justifica se compreender melhor de que forma o Direito à Cidade se relaciona com a ciência jurídica e, mais especificamente, com a prática jurídica e com a legislação brasileiras.

## 4 AS MANIFESTAÇÕES DO DIREITO À CIDADE NO BRASIL: AS CONQUISTAS E CONCESSÕES

Os estudos sobre o Direito à Cidade no Brasil começa sua história relativamente cedo quando comparado com outros países da América Latina, tendo as primeiras discussões nos circuitos acadêmicos do país acerca do tema se iniciado já no final da década de 1960 e início dos anos de 1970. A obra de Henri Lefebvre *Droit à la Ville* foi traduzida para o português já em 1969 através dos estudos marxianos da Nova História e de outros estudiosos que já se dedicavam ao tema das cidades em outras áreas do conhecimento (TAVOLARI, 2019, p. 8).

A leitura e as publicações derivadas das obras de Lefebvre, em plena vigência do regime militar, foi em si mesma um movimento de coragem e de luta contra a repressão ao pensamento de esquerda que era a regra durante os anos da ditadura de 1964 até 1985. As discussões derivadas da leitura d'*O Direito à Cidade* e de obras de outros autores como Castells, influenciou fortemente os pesquisadores brasileiros nos quais se destacam Ermínia Maricato que já em 1976 ventilava em congressos e conferências o conceito do Direito à Cidade através de um prospecto brasileiro e Milton Santos que publicou "O espaço do cidadão", obra fundamental para compreensão da relação da cultura com o território como forma de compreender os elementos constitutivos da cidadania. (SANTOS, 2018, pp. 15-18)

[Santos] Ao abordar o componente territorial o autor supõe uma instrumentação do território passível de atribuição de bens e serviços indispensáveis, independente de classe econômica, a todos os habitantes. Ou seja, uma distribuição de bens e serviços públicos equânimes e de forma democrática. Assim, os entes territoriais-administrativos responderiam aos diversos níveis da demanda social. (CRUZ e GIACOBBO, 2019, p. 6).

Nos anos 1980 é que a atividade acadêmica fina seu discurso com movimentos sociais já existentes que lutavam pelo direito à terra e que desde 1985 já se comunicavam para qualificar as discussões e reivindicações que levariam para a Assembleia Nacional Constituinte que teria início em 1987. As preocupações pontuais do direito à terra foram ampliadas pelo Direito à Cidade que reivindicava, além da posse e propriedade de bens imóveis para os que não os têm, uma construção do espaço urbano de forma mais justa e menos desigual, pondo em questão as estruturas epistemológicas e sociais que tornavam as cidades em locais de (re)produção de exclusões e de injustiças sociais. Maricato em 1987 já expressava essa vontade ao dizer que "Na cidade não queremos só terra, nós queremos o direito à cidadania, à vida na cidade" (MARICATO, 1987).

Se buscava, portanto, fazer entender o Direito à Cidade como uma forma de garantir mais do que o direito à moradia, mais do que o direito à um pedaço de terra urbana – isso sim, é claro! – mas se desejava ir além, se buscava garantir uma gestão verdadeiramente democrática das cidades, à beleza, ao lazer, a um *status* de cidadão plenamente reconhecido pela dignidade de uma vida urbana de encontros e de inclusão. (JACOBI, 1986, p. 22).

A realidade apresentada com a finalização e promulgação do texto constitucional, contudo, não poderia ser mais diversa daquilo que almejavam os movimentos sociais por Direito à Cidade, uma vez que a CF/88 deixou de incluir a maior parte das suas demandas na Lei Fundamental brasileira. A política urbanística conforme regulada pelo capítulo II da CF/88 – ainda que uma conquista em face do cenário legal prévio – deixa de incluir sob sua guarda aspectos essenciais para a concretização e materialização do Direito à Cidade, bem como os artigos que o compõem não foram dotados de eficácia plena ou contida pelo intérprete constitucional, o que dificultou ainda mais esse exercício de materialização do direito formulado na teoria e na prática dos movimentos sociais.

Dessa forma, a fim de compreender como se deu a construção da política urbana proposta pela CF/88, se passa à análise do Direito à Cidade e de como está, *prima facie*, recepcionado na Constituição Federal de 1988.

## 5 O DIREITO A CIDADE NO PLANO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO: DA INCLUSÃO AO ESVAZIAMENTO

O que foi conquistado, de fato, pelos movimentos por Direito à Cidade com a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi um capítulo inteiro dedicado à regulação da Política Urbana e o reconhecimento da função social da propriedade urbana e rural, ambas inovações inéditas no ordenamento jurídico brasileiro, conforme descreve Ermínia Maricato, personagem chave da articulação dessa vitória.

A Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana foi apresentada à Assembleia Nacional Constituinte por 6 entidades da sociedade civil e assinada por mais de 160 mil eleitores em todo país. Pela primeira vez na história do Brasil, a Constituição Federal passou a contar com um capítulo dedicado ao tema das cidades e incorporar a função social da cidade além da função social da cidade. (MARI-CATO, 2011, p. 141).

O capítulo II da CF/88, composto pelos artigos 182 e 183 vai dispor principalmente sobre as competências na condução das políticas urbanísticas, quais as garantias a serem asseguradas aos cidadãos, limites ao direito à propriedade e função social da propriedade urbana, bem como os procedimentos formais e normativos a serem cumpridos para a securitização dessas prerrogativas constitucionais. Com essa inovação legal, a Constituição Federal garante a materialização definitiva do direito urbanístico no ordenamento jurídico brasileiro que pode ser separada em cinco pontos ou campos temáticos, sendo eles: (i) a política espacial das cidades e os instrumentos de execução de políticas urbanísticas; (ii) a materialização de conceitos, tais quais: a função social da propriedade urbana e o planejamento urbano; (iii) seus objetivos maiores, como a regularização fundiária, a preservação ambiental e a sustentabilidade; (iv) o desenvolvimento urbano e participação democrática no planejamento urbano; e, finalmente, (v) os instrumentos hábeis ao cumprimento da política urbana, podendo-se destacar as licenças urbanísticas, a desapropriação urbana, a obrigatoriedade do plano diretor<sup>2</sup> e a edificação compulsória. (CRUZ e GIA-COBBO, 2019, p. 7).

Para Edésio Fernandes (2006), desses temas tratados pelas bases do direito urbanístico brasileiro, o mais importante é a consolidação do princípio da função socioambiental da propriedade e da cidade. Esse princípio expressa a dotação do urbanismo de uma função pública, muito mais abrangente do que o mero planejamento instrumental das cidades, não sendo determinado como uma emanção exclusiva dos direitos individuais, como também não se limitando a pertencer somente à ordem dos direitos estatais. (FERNANDES, 2006, p. 11).

Cabe aqui fazer uma conceituação do que é o direito urbanístico para que não se confunda com o conceito de Direito à Cidade, uma vez que é uma associação natural quando os assuntos são afetos e até mesmo dependentes, contudo não significando que sejam expressões sinônimas. O direito urbanístico é um ramo do direito público que tem por escopo organizar as normas,

<sup>2</sup> Mukai (1988, p. 37) refere que o plano diretor é um “instrumento legal que propicia o desenvolvimento urbano (portanto, da cidade) do Município, fixando diretrizes objetivas (metas), programas e projetos para tanto, em um horizonte de tempo determinado”. O plano diretor é a lei municipal considerada instrumento básico da política urbana, cujo objetivo é definir e estabelecer as diretrizes, limites e obrigações para o exercício da propriedade urbana.

princípios e diretrizes disciplinadoras dos espaços habitáveis ou não, a fim de garantir sustentabilidade<sup>3</sup> socioambiental e econômica com vistas à qualidade de vida dos seres humanos. (RECH e RECH, 2016, p. 134).

Por serem consideradas pela dogmática como normas de ordem pública, as regras do direito urbanísticos tem caráter cogente e compulsório não só porque resguardam prerrogativas de toda a sociedade, mas como também resguarda direitos de gerações futuras. Essa capacidade do direito urbanístico de transcender e se moldar no tempo e no espaço, confere uma coesão dinâmica que é única na ordem jurídica brasileira. (SILVA, 2006, p. 62).

O direito urbanístico não está limitado pela atuação e pela realidade do presente, pela vontade exclusiva do administrador público ou pelo espaço e normatividade de um único local, uma vez que o que define a construção das regras urbanísticas e as agências dos atores envolvidos no tema são a constante construção epistêmica do urbanismo e a transcendência intergeracional e global dos eventos sob sua tutela. Essa concepção de um direito urbanístico dinâmico, aberto – assim como a própria concepção epistemológica do Direito à Cidade – “é, por sua natureza, uma disciplina, um modo, um método de transformação da realidade, de superposição daquilo que será a realidade do futuro àquilo que é a realidade atual” (MAZZONI, PIERANDREA, p. 17).

O artigo 5º, XXIII vai assegurar que a propriedade em geral deva atender à sua função social, o que impõe, desde já, limites ao direito à propriedade privada que está garantido no inciso imediatamente anterior. Dessa maneira a fim de resguardar o interesse social e coletivo sobre o uso e função da propriedade privada, o Estado se incumbem de reger e agir sobre os imóveis rurais e urbanos que, de alguma forma estejam ferindo o bem-estar coletivo das gerações presentes ou futuras, privando-as de um meio ambiente equilibrado, do acesso à cultura, do acesso à moradia, ao trabalho, ao patrimônio histórico e ambiental, ao transporte, à segurança, à saúde, etc. (RECH e RECH, 2016, p. 141).

A Constituição Federal vai tratar da aplicação das regras de cumprimento da função social da propriedade urbana e rural de formas distintas. A função social da propriedade rural se ocupa substancialmente com os problemas da concentração de terras agropastoris em latifúndios, muitas vezes improdutivos, enquanto há uma massa de trabalhadores rurais sem terra para trabalhar e garantir sua subsistência e segurança alimentar do país. A fim de combater essa injustiça e realizar a redistribuição de terras rurais através da esperada reforma agrária, art. 186 da CF/88 vai se ocupar de listar os requisitos necessários que uma propriedade deve cumprir para que cumpra sua função social, enquanto o art. 184 é responsável por apontar os limites da operação e efetivação da reforma agrária, gravando na Constituição Federal as intenções do Estatuto da Terra de 1964 (Lei 4.504/64).

No entanto, a hermenêutica constitucional, exercida por juristas do *stablishment*, entendeu que as regras do direito urbanístico, constitucionalmente reconhecidas, eram regras de eficácia limitada, dependendo de Lei Federal posterior que a regulamente e dote de validade e eficácia jurídica. Entretanto, a despeito de toda a pressão exercida pelos movimentos sociais por Direito à Cidade, unificados pelo Fórum Nacional pela Reforma Urbana, a regulamentação do

---

<sup>3</sup> Sobre o uso da palavra sustentabilidade, cabe contextualizar a reflexão sobre o tema feita por Birnfeld: “Num certo sentido, a noção de desenvolvimento sustentável esconde uma antinomia: na realidade, nos termos da Segunda Lei da Termodinâmica, nenhum organismo se desenvolve sustentavelmente, no sentido de permanecer num ciclo retroalimentador constante onde não se observe perda energética. A terminologia correta talvez devesse envolver algo como a pouco comercial expressão “*desenvolvimento minimamente comprometedor do ecossistema*”, o que envolve a discussão de fundo: o grau de interferência com que a humanidade está disposta a alterar a velocidade das leis entrópicas, as quais, sabidamente, sem a interferência de inúmeros aparatos humanos, estão aptas a permitir que a vida se expresse no planeta ainda por alguns milhões de anos.” (BIRNFELD, 2006, p. 206).

capítulo II, na forma da Lei Federal 10.257/01 denominada de Estatuto da Cidade, só foi concebida 13 anos depois da concepção da Constituição Federal. (MARICATO, 2011, p. 142).

O artigo 182 da CF/88 deixa evidente que a política de desenvolvimento urbano, a garantia do bem-estar dos habitantes e a atenção ao cumprimento da função social da propriedade são de competência do Município enquanto ente federado. Nesse sentido, diversamente do que acontece com a função social da propriedade rural, que tem sua aplicabilidade e política fundiária regulada pela União, a política urbanística é encargo dos entes municipais, sendo seu poder/dever operar o direito urbanístico através dos instrumentos contidos na CF/88 e no Estatuto da Cidade.

Dessa maneira, em face do exposto, se percebe um verdadeiro vazio, sob o ponto de vista constitucional, acerca da política urbanística brasileira, uma vez que os artigos 182 e 183, que compõem o capítulo da CF/88 que trata da política urbana, não são capazes de esgotar esse tema, tampouco de eficazmente regular as matérias das quais dispõem. Ainda mais, a matéria urbanística na CF/88 sequer se preocupa em tratar de temas cruciais para a construção do Direito à Cidade conforme sua construção teórica e conforme as demandas da sociedade civil organizada sobre o tema, sobressaltando assim, esse vácuo deixado pela CF/88.

Apenas a partir da posterior regulamentação dos artigos 182 e 183 da CF/88, com o advento do Estatuto da Cidade, é que se foi capaz de verificar a atenção a demandas mais específicas e sensíveis ao tema do Direito à Cidade, como se verifica através das diretrizes a serem atendidas e estabelecidas por essa legislação infraconstitucional. O espaço dedicado exclusivamente ao direito urbanístico na CF/88 não é capaz de atender as demandas impostas pelo Direito à Cidade em suas manifestações práticas e teóricas, sendo o texto constitucional, interpretado através de uma hermenêutica exclusivamente literal, não é capaz de atender às demandas por Direito à Cidade dos movimentos sociais ou como formuladas pelos estudos acadêmicos sobre o tema.

O Direito à Cidade em sua manifestação jurídica não se esgota apenas na seção constitucional dedicada à política urbanística, tampouco nas suas derivações infraconstitucionais uma vez que não esgotam em seus textos as necessidades a serem supridas pelos poderes públicos constituídos e competentes acerca do tema. Isso não quer dizer, entretanto, que não se é capaz de uma leitura global dos direitos fundamentais garantidos pela CF/88, identificar correspondência entre as demandas por Direito à Cidade e a coletividade de garantias contidas na Constituição Federal de 1988.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo se propôs analisar a forma com a qual o Direito à Cidade em suas diversas acepções se correlaciona com o Direito Constitucional brasileiro, buscando arrolar as proposições teóricas e científicas sobre o tema e suas manifestações na práxis dos movimentos sociais, bem como estabelecer sua juridicidade através do estabelecimento de paralelos significativos no arcabouço legal brasileiro, principalmente no que se refere à Constituição Federal de 1988.

A fim de começar a responder a esse problema, na primeira seção desse trabalho foi abordada a gênese do termo “Direito à Cidade”, seu aparecimento na França dos anos 1960 como tema da filosofia lefebvriana e sua adoção e desenvolvimento nos escritos de David Harvey, Jordi Borja, Zaida Muxí e, no Brasil, por autores como Ermínia Maricato e Milton Santos. Fica claro que o significado do termo Direito à Cidade está intimamente relacionado com uma ideia de crise no urbanismo, de deterioração do sentido da cidade como *locus* do exercício pleno da

cidadania, do uso e gozo dos cidadãos de seus espaços públicos, de habitat humano, de meio ambiente natural, artificial e cultural, interação intersocial, enfim, de completa desfiguração das cidades de um espaço dotado de valor de uso para um local dotado de valor de troca, submetido às leis de mercado.

Esse contexto de crise do urbanismo global e principalmente brasileiro que, seguindo um padrão natural dos processos de desenvolvimento do capitalismo pós-industrialização, exclui da distribuição dos bens produzidos nas cidades as parcelas mais pobres da população das cidades, principalmente grupos historicamente vitimizados, seja por cor da pele, origem, idade ou gênero, vai gerar movimentos de resistência e combate, unificados pela luta comum por Direito à Cidade. Essa resistência, inicialmente se dá em duas frentes que se complementam, a primeira representada por estudos acadêmicos e composições epistemológicas acerca do tema, dos quais se destacam os autores já citados, que contribuem para a luta ao estabelecer parâmetros epistemológicos e até axiológicos para o Direito à Cidade, bem com através da ação dos movimentos sociais que através de manifestações públicas, convencimento, debates, fóruns e pressão política, conseguem expor e demandar seus anseios.

A atuação conjunta dessas frentes, acadêmica e práxis política e social, resultou na inclusão na Constituição Federal brasileira de 1988 do tema da política urbana e, de certa forma, na introdução, ainda que sutil, do tema do Direito à Cidade, nos artigos 182 e 183, que estabelecem sobre as competências na condução das políticas urbanísticas, quais as garantias a serem asseguradas aos cidadãos, limites ao direito à propriedade e função social da propriedade urbana, bem como os procedimentos formais e normativos a serem cumpridos para a securitização dessas prerrogativas.

Essa inclusão foi verdadeiramente uma conquista dos movimentos sociais de luta por Direito à Cidade, contudo, com a tardia regulamentação dos dispositivos constitucionais ocorrida apenas treze anos depois com a edição do Estatuto da Cidade, o que torna o alcance constitucional do tema, através de uma análise literal do texto, limitada perante os anseios do Direito à Cidade e à necessidade de respaldo legal e principiológico demandada para o combate à crise do urbanismo brasileiro. Ainda que a inclusão do capítulo sobre a política urbanística na CF/88 seja uma grande conquista, assim como é a legislação infraconstitucional que a sucede, se entende que a política urbanística constitucional não esgota a discussão acerca do tema sobre o qual versa, tampouco sobre o Direito à Cidade, se fazendo necessária uma interpretação ampla da CF/88 para estabelecer uma correspondência constitucional ao tema do Direito à Cidade.

## REFERÊNCIAS

BBC BRASIL. **5 anos depois, o que aconteceu com as reivindicações dos protestos que pararam o Brasil em junho de 2013?** <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44353703>>. acesso em 25/08/2020.

CRUZ, Arthur Votto e GIACOBBO, Guilherme Estima. **O impasse da política urbana e o direito à cidade: o desafio dos governos locais na definição e fiscalização da função social da propriedade urbana.** Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. UNISC. Santa Cruz do Sul, 2019.

CRUZ, Arthur Votto e HERMANY, Ricardo. **Os direitos urbanísticos de Jordi Borja: os desafios do urbanismo democrático e desenvolvimento humano.** Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE). v. 7, n. 1 (2019): JAN.-ABR./2019.

DA SILVA, Jan Carlos. **Geografia: Território, territorialidade e Direito à Cidade**. In Bello, Enzo et KELLER, Rene José (Org.). **Curso de Direito à Cidade: teoria e prática**. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2018.

FAINSTEIN, Susan. **The Just City**. Cornell University Press, Ithaca, 2010.

\_\_\_\_\_. **Planning and the Just City**. In: Marcuse, Peter; Connolly, James; Novy, Johannes; Olivo, Ingrid; Potter, Cuz; Steil, Justin (Org.). **Searching for the Just City**. Londres: Routledge, 2009.

FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERNANDES, Karina Macedo et BRAGATO, Fernanda Frizzo. **Ocupar e resistir! A luta pela moradia e o Direito à Cidade no contexto da cidade da capital Porto Alegre**. In Bello, Enzo et KELLER, Rene José (Org.). **Curso de Direito à Cidade: teoria e prática**. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2018.

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

JACOBI, Pedro. **A cidade e os cidadãos**. Lua Nova, v. 2, n. 4, 1986.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Editora Centauro. 2017.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. Trad.: Estela dos Santos Abreu. 2.ed. São Paulo: Martins fontes, 1997.

MARICATO, Ermínia. **impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, Editora Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. **Os mutirões de São Paulo e reforma urbana** – Entrevista. Revista Proposta FASE, n.35, ano XII, setembro de 1987.

MAZZONI, Pierandrea. **La proprietà-procedimento: pianificazione del território e disciplina della proprietà**. Giuffrè. Milão. 1975.

RECH, Adir Ubaldo e RECH, Adivandro. **Cidade sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental** – Instrumentos de Planejamento. Caxias do Sul, EDUCS, 2016.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: EDUSP, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico brasileiro**. 4 ed. Malheiros. São Paulo, 2006.

TAVOLARI, Bianca. **Direito à cidade: uma trajetória conceitual**. Novos Estudos, n. 104, p. 92, 2016. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/produto/104/#58ed31f64e057> Acesso em 10 jun. 2019.