

Artigos originais

A construção do direito à cidade no Brasil: desafios à materialização dos pressupostos teóricos de Henri Lefebvre

The construction of the right to the city in Brazil: challenges over the materialization of the theoretical proposals of Henri Lefebvre

  Arthur Votto Cruz¹

  Ricardo Hermany²

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo, por meio do *procedimento monográfico*, com base nos trabalhos de Henri Lefebvre, Ermínia Maricato, David Harvey, Jordi Borja e Adir Rech, e por meio do *método indutivo*, responder ao seguinte *problema*: de que forma o Direito à Cidade como construção teórica e por meio das suas manifestações na práxis social se relacionam com o ordenamento jurídico brasileiro, principalmente com a Constituição Federal? A hipótese que se confirma é a de que o Direito à Cidade, em sua plenitude, reconhecendo suas manifestações tanto no âmbito acadêmico quanto na atuação dos movimentos sociais pode ser reconhecido como um direito juridicamente exigível desde que realizado por intermédio de uma leitura interpretativa ampla da CF/88, reunindo em confluência direitos exigidos pelos movimentos de luta por

¹ Doutorando em Direito pelo programa de pós-graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES modalidade I; Mestre em Direito pelo programa de pós-graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, com bolsa CAPES/DS; Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG; integrante do grupo de pesquisa em Gestão Local e Políticas Públicas do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Advogado Trabalhista e Previdenciário. E-mail: arthur.vc@hotmail.com.

² Possui graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1996), mestrado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999), doutorado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003), doutorado sanduiche pela Universidade de Lisboa (2003) e estágio pós-doutoral pela Universidade de Lisboa (2011). Atualmente é professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul UNISC. Membro fundador da Red Académica Internacional de Control de la Administración (RAICA). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Constitucional e Direito Administrativo, atuando principalmente nos seguintes temas: federalismo, poder local, municipalismo, (re)fundação do Estado, concretização da Constituição e crise do Estado-nação. E-mail: hermany@unisc.br.

Direito à Cidade e apontados por autores sobre o tema, para além de apenas o capítulo destinado ao tema da política urbanística.

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

Abstract: The present work aims, through the monographic procedure, reading the works of based on the works of Henri Lefebvre, Ermínia Maricato, David Harvey, Jordi Borja and Adir Rech and through the inductive method, to answer the following problem: in what way does Law to the City as a theoretical construction and through its manifestations in social praxis are they related to the Brazilian legal system, mainly with the Federal Constitution? The hypothesis that is confirmed is that the Right to the City in its fullness, recognizing its manifestations both in the academic sphere and in the actions of social movements, can be recognized as a legally enforceable right as long as it is carried out through a broad interpretative reading of the law. CF/88, bringing together rights demanded by movements fighting for the Right to the City and highlighted by authors on the topic, in addition to just the chapter dedicated to the topic of urban policy.

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

Submetido em: 24 de junho de 2021

Aceito em: 03 de janeiro de 2024

1 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 pautando, 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, por meio da cobertura dos protestos, inseriu esse termo no cotidiano dos brasileiros e despertou o interesse do público em geral e também da academia, que passou a analisar não só os eventos decorrentes do movimento de junho 2013, como também o termo do qual os manifestantes estavam apropriados.

Surgem, pois, questionamentos acerca do real significado do termo, de como ele 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 deste trabalho, e em relação ao que se apresenta, busca-se responder ao seguinte problema de pesquisa: de que forma o Direito à Cidade como construção teórica e por meio das suas manifestações na prática social se relaciona com o ordenamento jurídico brasileiro, principalmente com a Constituição Federal?

Por meio do método de abordagem indutivo e da metodologia de pesquisa bibliográfica da teoria de base que é apresentada na primeira seção deste trabalho, busca-se confirmar a hipótese de que o Direito à Cidade é, em si mesmo, uma construção teórico-filosófica coletiva de demandas sociais e direito juridicamente exigível.

O objetivo geral do trabalho, que se relaciona com o tema proposto, com o problema, com a hipótese e com a teoria de base, pode ser expresso por meio da necessidade de se analisar a relação entre a legislação de política urbana no Brasil e a materialização dos pressupostos teóricos do Direito à Cidade. Dessa forma, para atingir esse objetivo, primeiramente será tratado o tema do Direito à Cidade em seu aspecto teórico, recorrendo aos trabalhos

de Henri Lefebvre, David Harvey, Jordi Borja, Zaida Muxí e Ermínia Maricato como referência para estabelecer 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 pela 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 suas demandas reconhecidas e asseguradas no arcabouço legal brasileiro.

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.

2 Uma epistemologia da crise urbana: a teoria de Henri Lefebvre

O livro intitulado *Le Droit à la Ville* ou “O Direito à Cidade”, de Henri Lefebvre, inaugura a utilização, na literatura, desse termo presente no título, e 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; 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 das indústrias que vai mudar radicalmente a forma de se produzir, reproduzir, de se pensar as cidades e de se viver nelas. A industrialização é o “indutor” da urbanização, sendo as partes “induzidas” às 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, pois transforma o fenômeno da urbanização em evento global, levando suas idiosincrasias 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 despopulação 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 sente 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 Lefebvre (2017), 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 despro-

vido de significado simbólico. O capitalismo é o fator central na forma de construção da 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*, fizeram-no ao custo da opressão estatutária. 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 intersociais. 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; transformam-se em locais de passagem, de trabalho, de caminhar

apressado e que, ao entardecer e aos finais de semana, esvaziavam-se 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 a 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 abrigavam 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) 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; Bragato, 2018, p. 214).

Entender a magnitude do déficit habitacional se presta à 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 estimação do indicador nas esferas municipal, estadual e federal (Fernandes; Bragato, 2018, p. 214).

Ainda, por mais que haja boas intenções entre os governantes locais para combater o problema do déficit habitacional, este 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 se resolver os problemas decorrentes do déficit habitacional, no crescimento demográfico e nas 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 tido como um sinônimo de 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; 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; 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,

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 semi-públicos, é simplesmente o projeto de fornecer moradias o mais rápido possível. Os novos conjuntos serão marca-

dos 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, por meio dos contratos firmados com o Estado, seja de forma indireta, pelo acúmulo de mais-valias urbanísticas.

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, valoriza os imóveis localizados no interstício, 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 ainda mais valor de troca. Manter o 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 formam uma fratura não só na estrutura social como 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, perde-se 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, para que se almeje uma sociedade saudável composta por indivíduos capazes de viver vidas dignas e plenas, deva-se 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 sejam atendidas, 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.

3 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:

[d]ireito, 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 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 anti-capitalista, 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 por meio 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 revindicar 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, e sim espalhada em prédios de salas comerciais, lojas, lanchonetes, corretoras de ações, escritórios de advocacia, carros alugados, entregando lanches sobre motos, arriscando-se nas ruas, no trânsito ou sendo parte deste em horas de trânsito do centro para as periferias.

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

[n]ão 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 (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. Destaca,

[p]ortanto, 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 (2012), fundamental para que o balanço entre o poder hegemonicamente constituído seja permeado pelos interesses das majorias, 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 no figurado, com aqueles que fazem com que as paredes 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 se refazer como indivíduos e cidades, enfim, a capacidade de reivindicar Direito à

Cidade, para Harvey (2012, p. 28), é um dos direitos humanos coletivos mais preciosos e mais menosprezados quando em comparação com o direito à propriedade, por exemplo. Contudo, Harvey, assim como Lefebvre, não parece se preocupar com a forma e o instituto normativo que irá consolidar o Direito à Cidade como 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 (2014), 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.

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 por Borja e Muxí (2000):

(i) o direito ao lugar, que é o direito do 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) o 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) o 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) o 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 como do patrimônio histórico e cultural; e, finalmente,

(viii) o direito de todos os residentes da cidade a 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 (2000) 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 do Estado e demais atores políticos e suas políticas públicas na promoção da justiça social e dos objetivos constitucionais.

Nesse mesmo sentido, Susan Fainstein (2010) indica que, para seu entendimento, medidas deveriam ser 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,

[a]t 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 os debates ontológicos ou epistemológicos a fim de conceder um significado prático para si. Faz-se 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 por meio de dois atores distintos: os movimentos sociais de luta por Direito à Cidade, que será objeto de apreciação da próxima seção deste trabalho, e a atuação dos poderes públicos respaldada na aplicação de normas jurídicas, que será tratada na derradeira seção do estudo.

No dia 6 de junho de 2013, em São Paulo, uma manifestação convocada pelo Movimento Passe Livre – MPL reuniu 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 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, 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 este 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”. 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, p. 1). 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, questionando-se 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 editada em 1968.

Vale destacar que a pauta do Direito à Cidade no Brasil certamente não se iniciou com as jornadas de junho em 2013, tampouco com a tradução de *Le Droit à la Ville* para a língua portuguesa na década de 1960, e 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, converte-se 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 deste trabalho.

É claro, também, que as causas da crise urbanística brasileira não têm sua origem apenas nas dinâmicas econômicas que ajudaram a construir o capitalismo brasileiro. É essencial compreender a forma com a qual a sociedade brasileira se formou e as características absolutamente determinantes deixadas pelo processo colonial, iniciado com a invasão portuguesa em 1500 e a consequente exploração dos recursos naturais e humanos do Brasil indígena, passando pelos 350 anos de escravidão dos africanos e pela insensibilidade sistemática dos poderes públicos às desigualdades sociais, raciais e de gênero que se sustentam até hoje no país.

Nesse sentido, o ambiente urbano brasileiro é eivado por elementos dessa realidade que se reflete ainda na crise urbana. O crescimento da população urbana no Brasil ocorreu de forma acelerada e marcante ao longo de diferentes períodos históricos, sendo que é por volta de 1850 que a implementação da Lei de Terras desencadeou um grande movimento de êxodo rural, forçando numerosas famílias de trabalhadores rurais a abandonarem suas terras de origem.

Esse deslocamento em direção às cidades foi frequentemente impulsionado por práticas de grilagem. Após a abolição da escravidão em 1888, milhões de indivíduos anteriormente escravizados foram libertados de seu *status* de cativo, resultando em uma migração em massa dos antigos locais de trabalho forçado para o trabalho assalariado ou para a total desassistência e informalidade.

Esse processo, apesar de representar um marco histórico, foi conduzido com uma evidente indiferença aos efeitos sociais por parte das autoridades políticas da época. Embora os primeiros

movimentos de êxodo rural não tenham causado um impacto populacional significativo, capaz de transformar a sociedade brasileira em majoritariamente urbana, desempenharam um papel fundamental na configuração do modelo urbano brasileiro.

A partir da segunda metade do século XIX surgiram e se consolidaram nas paisagens urbanas as primeiras favelas, ocupações subnormais ou ilegais, áreas de risco ambiental e subúrbios brasileiros. Embora nesse período as cidades ainda fossem em grande parte apêndices administrativos e centros de poder político de um Brasil em desenvolvimento, o modelo urbano resultante ainda exerce uma influência significativa na construção e organização dos espaços urbanos contemporâneos.

Esse legado do passado continua a deixar sua marca indelével nas cidades atuais e, Parte superior do formulário

[a]pesar de se urbanizar apenas no século XX (em 1900, segundo o IBGE, apenas 10% da população brasileira morava em cidades), o Brasil carrega, no processo de urbanização, características decorrentes das mazelas de sua relação dependente e subordinada e também algumas características de nossa “formação social”. A herança escravocrata e o desprestígio do trabalho, o patriarcalismo e a condição inferiorizada da mulher, o patrimonialismo e a privatização da esfera pública, o personalismo e a rejeição às relações impessoais e profissionais, o clientelismo e a universalização da política do favor contrariamente ao reconhecimento dos direitos, a tradição autoritária negando a cidadania, estão presentes em cada m² da cidade periférica (Maricato, 2011, p. 130-131).

O diálogo entre a realidade brasileira de crise urbana e 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 filosó-

fica e política desse conceito, uma correspondência jurídica ao termo. Objetiva-se 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, e 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 por meio 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 sirva 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 como conceito e o mundo da ciência e da práxis jurídica.

Todavia, não se deve 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 se justifica para 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 começam sua história relativamente cedo quando comparados com outros países da América Latina, tendo as primeiras discussões nos circuitos acadêmicos do país acerca do tema ter 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 em 1969, por meio 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).

Contudo, desde 1963, com o Seminário de Habitação e Reforma Urbana em Petrópolis/RJ, havia ocorrido um marco significativo no desenvolvimento da concepção do papel do ente de poder local como facilitador de uma reestruturação social mais justa. Apesar disso, naquela época, ainda predominava a visão de planejamento baseada na “boa técnica urbanística”, negligenciando os instrumentos de participação coletiva e gestão democrática (Amorim; Santos, 2010, p. 251).

A leitura e as publicações derivadas das obras de Lefebvre no Brasil, em plena vigência do regime militar, foram em si mesmas um movimento de coragem e de luta contra a repressão ao pensamento de esquerda, repressão esta 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, dentre os quais se destacam Ermínia Maricato, que já em 1976 ventilara em congressos e conferências o conceito do Direito à Cidade por meio 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, p. 15-18),

[a]o abordar o componente territorial o autor [Santos] 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; Giacobbo, 2019, p. 6).

A atividade acadêmica fina seu discurso nos anos 1980 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 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).

Busca-se, portanto, fazer entender o Direito à Cidade como uma forma de garantir mais do que o direito à moradia, mais do que o direito a um pedaço de terra urbana – isso sim, é claro! –, mas desejava-se ir além: garantir uma gestão verdadeiramente democrática das cidades, a busca 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 guarida 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, passa-se à análise do Direito à Cidade e de como está, *prima facie*, recepcionado na Constituição Federal de 1988.

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 (Maricato, 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 diretor³ e a edificação compulsória.

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).

3 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.

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, princípios e diretrizes disciplinadoras dos espaços habitáveis ou não, a fim de garantir sustentabilidade⁴ socioambiental e econômica com vistas à qualidade de vida dos seres humanos (Rech; Rech, 2016, p. 134).

Por serem consideradas pela dogmática como normas de ordem pública, as regras do direito urbanístico têm caráter cogente e compulsório não só porque resguardam prerrogativas de toda a sociedade, 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, 1975, 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 imedia-

4 Sobre o uso da palavra sustentabilidade, cabe contextualizar a reflexão sobre o tema feita por Birnfeld (2006, p. 206): “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”.

tamente anterior. Dessa maneira, a fim de resguardar o interesse social e coletivo sobre o uso e função da propriedade privada, o Estado se incumbe de regradar 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; 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 preocupa 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 por meio da esperada reforma agrária, o artigo 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 artigo 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 *establishment*, 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 capítulo II, na forma da Lei Federal 10.257/01 denominada de Estatuto da Cidade, só foi concebida treze 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 como 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 por meio dos instrumentos contidos na CF/88 e no Estatuto da Cidade.

Dessa maneira, em face do exposto, percebe-se 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 por meio 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 às demandas impostas pelo Direito à Cidade em suas manifestações práticas e teóricas, sendo que o texto constitucional, interpretado por intermédio 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 glo-

bal dos direitos fundamentais garantidos pela CF/88, de identificar correspondência entre as demandas por Direito à Cidade e a coletividade de garantias contidas na Constituição Federal de 1988.

5 Considerações finais

O presente estudo se propôs a analisar a construção teórica do Direito à Cidade no Brasil, relacionando-a com o arcabouço jurídico, especialmente os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, buscando arrolar as proposições teóricas e científicas sobre o tema e suas manifestações na práxis dos movimentos sociais, bem como estabelecer sua juridicidade por meio do estabelecimento de paralelos significativos no arcabouço legal brasileiro, principalmente no que se refere à Constituição Federal de 1988.

O problema de pesquisa apresentado consistiu em perguntar: de que forma o Direito à Cidade como construção teórica e por meio das suas manifestações na práxis social se relaciona com o ordenamento jurídico brasileiro, principalmente com a Constituição Federal? Utilizou-se, com a finalidade de começar a responder a esse problema, o método de abordagem indutivo e da metodologia de pesquisa bibliográfica nos trabalhos de David Harvey, Jordi Borja, Zaida Muxí e, para entender o contexto brasileiro, de autores como Ermínia Maricato e Milton Santos.

A hipótese proposta, que se confirma por intermédio da argumentação ao longo do desenvolvimento do trabalho, é a de que o Direito à Cidade em sua plenitude, reconhecendo suas manifestações tanto no âmbito acadêmico quanto na atuação dos movimentos sociais, pode ser reconhecido como um direito juridicamente exigível desde que realizado com uma leitura interpretativa ampla da CF/88, reunindo em confluência direitos exigidos pelos movimentos de luta por Direito à Cidade e apontados por autores sobre o tema, para além de apenas o capítulo destinado ao tema da política urbanística.

Ficou estabelecido 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, nos quais se destacam os autores já citados, que contribuem para os avanços ao estabelecer parâmetros epistemológicos e até axiológicos para o Direito à Cidade, e, a segunda, pela ação dos movimentos sociais que por meio 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 com pautas pela efetivação 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, por meio 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 infra-constitucional que a sucede, entende-se que a política urbanística constitucional não esgota a discussão acerca do tema sobre o qual versa, tampouco sobre o Direito à Cidade, fazendo-se necessária uma interpretação ampla da CF/88 para estabelecer uma correspondência constitucional ao tema do Direito à Cidade.

Referências

AMORIM, V. A. J.; SANTOS, N. D. Planejamento urbanístico na Constituição Federal. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 31, n. 1, p. 245-254, 2010.

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

CRUZ, Arthur Votto; 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; 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.

FAINSTEIN, Susan. 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; 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.

MARICATO, Ermínia. **Os mutirões de São Paulo e reforma urbana** – Entrevista. Revista Proposta FASE, n. 35, ano XII, set.1987.

MAZZONI, Pierandrea. **La proprietà-procedimento:** pianificazione del territorio e disciplina della proprietà. Giuffré. 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 junho 2019.