XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II

ADRIANA FASOLO PILATI

CLÁUDIA FRANCO CORRÊA

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Adriana Fasolo Pilati; Cláudia Franco Corrêa; Rosângela Lunardelli Cavallazzi. – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-633-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II

Apresentação

Caros pesquisadores a apresentação do GT Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade do XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC com a parceria inigualavel da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, realizado entre os dias 07, 08 e 09 de dezembro de 2022, vem plena do sabor do encontro presencial realizado . O desejo dos pesquisadores do Direito por dialogo foi mais forte que a conjuntura da pandemia imanente e os retrocessos dos direitos sociais.

O CONPEDI explicita a dimensao real dos estudos e investigacoes que enfrentam o presente e projetam o futuro a partir do GT Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, sintonizado com o tema nuclear do Congresso Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

As reflexoes e debates realizadas a partir dos relevantes artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento refletiu o estado da arte da area de conhecimento e, principalmente permitiu realizar a produtiva abordagem interdisciplinar . O desafio permanente do CONPEDI de projetar a pesquisa jurídica para o avanço social do Brasil constituiu inspiração para os trabalhos apresentados conforme descrição que se segue

Caros pesquisadores a apresentação do GT Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade do XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC com a parceria inigualavel da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, realizado entre os dias 07, 08 e 09 de dezembro de 2022, vem plena do sabor do encontro presencial realizado . O desejo dos pesquisadores do Direito por dialogo foi mais forte que a conjuntura da pandemia imanente e os retrocessos dos direitos sociais.

O CONPEDI explicita a dimensao real dos estudos e investigacoes que enfrentam o presente e projetam o futuro a partir do GT Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, sintonizado com o tema nuclear do Congresso Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

As reflexoes e debates realizadas a partir dos relevantes artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento refletiu o estado da arte da area de conhecimento e, principalmente permitiu realizar a produtiva abordagem interdisciplinar . O desafio permanente do CONPEDI de projetar a pesquisa jurídica para o avanço social do Brasil constituiu inspiração para os trabalhos apresentados conforme descrição que se segue

1. CONTROLE JURISDICIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO URBANO: A USUCAPIÃO ESPECIAL SEGUNDO O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL de autoria de Gerusa Colombo , Fábio Scopel Vanin , Wilson Antônio Steinmetz, o artigo analisa a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 422.349 observando a forma de controle jurisdicional das políticas públicas. Conduz o estudo na trilha do usucapião especial no contexto do planejamento urbano para examinar a decisão à luz das objeções ao controle jurisdicional de políticas públicas, tais como o deslocamento indevido de competência, o déficit democrático e de expertise e os efeitos simbólicos da decisão. O estudo desenvolve-se com base no método analítico, em pesquisa bibliográfica e documental.

2. A TUTELA DO MEIO AMBIENTE NO ÂMBITO MUNICIPAL: A LUZ DO TEMA 145 DO STF da lavra de Gade Santos de Figueiró e Vanderlei Schneider, o estudo esta concentrado no TEMA 145 do STF que revela importante marco jurídico na pacificação das competências legislativas ambientais, na mesma grandeza que fora a LC 140/11, ao disciplinar as competências administrativa ambientais. O tema 145 se traduz em ferramenta de efetividade posto na responsabilidade do enunciado no art. 225 da CRF/88. O artigo elucida que o princípio de preservação ambiental não pode ser insensível a conjuntura local, implicitos os interesses ecológicos, sociais e econômico.

3. A GOVERNANÇA E A TECNOLOGIA A SERVIÇO DOS MUNICIPIOS: AVANÇOS E RETROCESSOS DAS SMART CITIES de autoria de Edson Ricardo Saleme , Cleber Ferrão Corrêa e Silvia Elena Barreto Saborita, a investigacao considera os desafios dos municipios no que tange a tecnologia e governanca. Observa na a dificuldade em se manter uma municipalidade dentro de bases tecnológicas com propostas inovadoras em face dos graves problemas sociais que marcam o país não excluem cidades com propostas diferenciadas. O trabalho adota o método hipotético-dedutivo e a metodologia documental e bibliográfica.

4. ZONEAMENTO COMO FERRAMENTA DE PROTEÇÃO CULTURAL: EM PAUTA AS LEIS MUNICIPAIS DE PORTO ALEGRE E SÃO JOSÉ DOS AUSENTES de autoria

de Aline Maria Trindade Ramos , Juliana Cainelli De Almeida , Vanderlei Schneider, analisa a competência, especialmente a municipal, para proteger o patrimônio cultural, com objetivo de verificar o cabimento do zoneamento como possibilidade de proteçãom, especialmente no recorte espacial que compreende os municípios de Porto Alegre e São José dos Ausentes. As leis municipais sao observadas relacionando com texto constitucional, numa abordagem teórica que diferencia ambas as aplicações do zoneamento, através do método de trabalho dedutivo, com a aplicação à realidade fática em nível municipal.

5. POLÍTICAS URBANÍSTICAS E AMBIENTAIS PELA ATUAÇÃO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS da lavra de Carlos Alberto Lunelli , Rodrigo Ichikawa Claro Silva e Dionata Luis Holdefer, estuda a problemática que envolve pontos atrelados ao 'empoderamento' e à realização prática das atribuições extrajudiciais - de notas e registros públicos -, acerca do empreendimento e planejamento das diretrizes urbanísticas e ambientais, em seus ditames jurídicos, políticos e sociais. A investigacao tambem alcança a contribuição das serventias extrajudiciais no contexto - público e privado - de maior inclusão, efetivação de direitos fundamentais com, maior proteção ao meio ambiente e o fomento de melhores condições a uma vivência digna a todos.

6. A VEDAÇÃO DE ALTERAÇÕES NO PROJETO DE LEI DO PLANO DIRETOR PELA CÂMARA MUNICIPAL SEM A PARTICIPAÇÃO POPULAR com a autoria de Jose De Oliveira Junior e Wilson Antônio Steinmetz, a partir do conceito filosófico do direito à cidade na perspectiva de Henri Lefebvre realiza a reflexão sobre os direitos fundamentais sociais relacionados à política de desenvolvimento e expansão urbana. Observa a atuação do Ministério Público no controle judicial do processo legislativo de aprovação do Plano Diretor em consonancia com o papel da Câmara Municipal no que tange a emendas parlamentares com a participação popular, a realização de prévias e amplas consultas populares, por meio de audiências públicas, consultas, debates e conferências.

7. DIÁLOGO ENTRE SUSTENTABILIDADE E ALTERIDADE URBANA NO CONTEXTO DAS CIDADES INTELIGENTES de autoria de Victória Rodrigues Barreto , Letícia Feliciana dos Santos Cruz e Diogo De Calasans Melo Andrade, estuda o tema das cidades inteligentes e a sua implementação como um caminho possível para o alcance do desenvolvimento sustentável capaz de promover a alteridade urbana. A pesquisa documental, através de abordagem qualitativa investiga os desafios e perspectivas para uma gestão sustentável, meio ambiente equilibrado e mobilidade inteligente no país. O diálogo entre sustentabilidade e alteridade aborda as cidades inteligentes como possíveis caminhos para a solução dos problemas urbanos.

8. O REGIME JURÍDICO-URBANÍSTICO DO PATRIMÔNIO CULTURAL MAESA DE CAXIAS DO SUL – RS de autoria de Gerusa Colombo , Fábio Scopel Vanin e Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira, realiza o estudo da regulamentação, em especial aspectos do Plano Diretor, Lei de Doação e Plano Geral, especialmente no caso do patrimônio cultural "MAESA", antigo parque fabril localizado na cidade de Caxias do Sul – RS, Brasil. Os resultados apontaram que a MAESA tem zoneamentos específicos, sendo tombada e identificada como Ponto de Interesse Patrimonial Histórico. A pesquisa tem natureza básica com abordagem qualitativa.

9. CIDADES INSPIRADAS EM PUBLICO-ALVO DETERMINADO: VANTAGENS E NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO ESPECÍFICO com os autores Edson Ricardo Saleme e Marcelo José Grimone investigou a existência de cidades com características próprias, destinadas a atingir públicos determinados nos processos decisórios. O estudos alcança experiências realizadas no Canadá, que trouxe verdadeira novidade em termos turísticos para impulsionar a econômica local. O estudo ressalta que as municipalidades não podem se restringir a efetivar a regulação e planificação territorial sem contemplar possibilidades econômicas a serem atingidas em curto, médio e longo prazo.

10. IMOVEIS PUBLICOS ABANDONADOS NO CENTRO DA CIDADE DE MANAUS de autoria de Edvania Barbosa Oliveira Rage e Abraão Lucas ferreira Guimarães, o artigo analisa a situação dos imóveis abandonados e suas consequencias para a população de Manaus. A reflexão central da pesquisa questiona o papel do poder publico no sentido da redução dos impactos na cidade em razao dos imoveis abandonados. As conclusões destacam a necessaria adoção de politicas publicas para revitalizar, de forma sustentavel o centro da cidade de Manaus/AM.

11. ASPECTOS DA CIDADANIA NA CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E NO DIREITO À MORADIA: SUBCIDADANIA EM FAVELAS CARIOCAS com os autores Paula Constantino Chagas Lessa , Bruno Lúcio Moreira Manzolillo e Maria Clara Moreira da Silva, segundo uma abordagem interdisciplinar, o estudo realiza uma reflexão sobre aspectos da cidadania no espaço urbano e os direitos a ela inerentes, no âmbito da questão da moradia. Considera que o elemento favela está presente desde os bairros da Zona Sul carioca até as áreas mais marginalizadas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, como a favela de Jardim Gramacho, em Duque de Caxias. Ressalta o contexto da favela como espaço de vulnerabilidade socioeconômica e civil com a situação de subcidadania de seus moradores.

12. O DIREITO HUMANO À ÁGUA E O USO DE NANOTECNOLOGIAS COMO O GRAFENO NO TRATAMENTO DE ÁGUAS E EFLUENTES: ALTERNATIVAS PARA

CUMPRIMENTO DO ODS 6 DA AGENDA 2030, de autoria de Kamilla Machado Ercolani , Alexandre Cesar Toninelo e Dionata Luis Holdefer, estuda o contexto das mudancas climaticas na interconexão das ações dos Estados para salvaguardar os bens ambientais e o desenvolvimento socioeconômico. Situa o problema de pesquisa com a questão sobre a relevancia do direito humano ao acesso à água potável, preservação e o cumprimento do ODS 6 da Agenda 2030. Observa tambem afalta de legislação específica no âmbito nacional sobre as nanotecnologias, em especial o uso do grafeno, os impactos jurídicos e socioambientais promovidos por essa lacuna.

13. O CONTROLE DA EXPANSÃO HOTELEIRA E RESIDENCIAL NO VALE DOS VINHEDOS: A IDEOLOGIA AMBIENTAL NA PROTEÇÃO DA VOCAÇÃO VITIVINÍCOLA de autoria de Ailor Carlos Brandelli e Carlos Alberto Lunelli, reconhece a necessidade de controle da expansão hoteleira e residencial com implicaçoes na proteção da vocação vitivinícola ao estudar a destinação das propriedades no Vale dos Vinhedos, interior do município de Bento Gonçalves (RS): a expansão da rede hoteleira e a criação de condomínios fechados. Ressalta o considerável impacto paisagístico, viário, de vizinhança , inclusive significativa redução das áreas de plantio de videiras, cujos cultivares são necessários para manutenção da Denominação de Origem (DO), que adota regras específicas de cultivo e de processamento das uvas autorizadas.

14. CIDADES INTELIGENTES E PLANEJAMENTO URBANO ESTRATÉGICO: PLANO DIRETOR, UMA PRÁTICA INCLUSIVA? Os autores Letícia Feliciana dos Santos Cruz , Victória Rodrigues Barreto e Diogo De Calasans Melo Andrade questionam os entraves frente a busca por uma integração sociodigital nas urbes. Aborda os aspectos gerais do direito urbanístico, com realce para a pauta das novas tecnologias, para, a seguir analisar o planejamento estratégico sob uma prática político-democrática em conjunto com os planos diretores participativos. Ressalta a promoção de políticas públicas sociais como verdadeira e legítima forma de envolver o cidadão as benesses da cidade e, consequentemente, como garantidoras do direito à vida digna.

15. A PAISAGEM STANDARD E A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: O CASO-REFERÊNCIA DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, de autoria de Rosângela Lunardelli Cavallazzi , Daniela Suarez Pombo e Ivan Cavallazzi Da Silva realiza as primeiras anotações em relação ao conteúdo do Contrato de Parceria Pública-Privada sobre serviço de iluminação pública na cidade do Rio de Janeiro. As reflexoes consideram a eficácia social do direito à cidade no bojo do processo de estandardização da

cidade e os prováveis efeitos na paisagem do espaço urbano. Adota a abordagem interdisciplinar com o estudo de caso-referência. Identifica o perfil das produções normativas construídas segundo a lógica do mercado, principalmente no bojo de relações assimétricas.

16. DIREITO À CIDADE: A QUEM PERTENCE O DIREITO À CIDADE? Questão proposta pelos autores Paula Constantino Chagas Lessa , Caio Calvão Pereira e Wesley Gabriel Santiago da Silva Brito, no contexto do espaço de convivência social e integração entre os mais diversos grupos ecléticos, sob a ótica de políticas públicas. Estuda os processos históricos que perpassam no direito urbanístico, nas formas e processos de revisão dos Planos Diretores das regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, ressaltando a situação sobre as diversas minorias excluídas. A metodologia inclui abordagem interdisciplinar e estudo de caso-referencia.

17. OS DESAFIOS DAS SMARTCITIES NO CONTEXTO PÓS REVOLUÇÃO DIGITAL de autoria de Andréa Arruda Vaz , Sérgio Czajkowski Jr e Tais Martins, a pesquisa realizou um ensaio voltado a reforçar a necessidade em se instituir políticas públicas calcadas nas tecnologias ditas inteligentes, mas igualmente capazes de fortalecer as práticas de governança e que primam pelo bem-estar comum. Ressalta os desafios e demais percalços inerentes à infusão das Novas Tecnologias Digitais da Informação e da Comunicação nas Smartcities, em especial no que concerne ao respectivo amparo aos interesses coletivos. Nas conclusões destaca a constituição de novos arranjos de poder, os quais obrigam o estado a (re)legitimar a sua existência bem como demonstrar a respectiva efetividade de suas ações, na Sociedade da Informação.

18. PROGRESSO URBANO, LEGITIMIDADE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL – UMA ANÁLISE HISTÓRICA DA EVOLUÇÃO DA CIDADE DE CURITIBA/PR. De autoria de Andréa Arruda Vaz , Sérgio Czajkowski Jr e Tais Martins, a investigação considera o papel de crescente relevância no cenário global das cidades, diante do advento da Quarta Revolução Industrial. Analisa o caso da cidade de Curitiba/ PR, analisando dois momentos: a fase pré-lernista e a fase pós-lernista, dada a constatação de que a figura do prefeito Jaime Lerner teve grande relevância para a formação história desta cidade. O estudo tambem tece considerações em torno do conceito de progresso urbano

.

19. POLUIÇÃO DOS IGARAPÉS NAS ÁREAS URBANAS DA CIDADE DE MANAUS, de autoria de Abraão Lucas Ferreira Guimarães e Edvania Barbosa Oliveira Rage, estuda os impactos que a poluição dos igarapés da cidade de Manaus. Apresenta conclusões sobre o

papel dos Estados no sentido de assegurar o direito fundamental, promovendo equilíbrio, protegendo e preservação os igarapés da cidade. Ao longo da pesquisa destaca os impactos que a poluição dos igarapés causam no meio ambiente local e na saúde dos habitantes de Manaus/Am.

20. O DIREITO REAL DE CONCESSÃO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA da autoria de Adriana Fasolo Pilati, o artigo analisa o direito real de concessão especial para fins de moradia observando sua efetividade na tutela do direito à moradia e à função social da propriedade como conceito de direito social e fundamental introduzido pela Constituição Federal de 1988. O estudo tambem abrange uma abordagem dedutiva que permite preencher uma lacuna há muito existente no direito brasileiro que é a de ocupação de terrenos, particulares ou públicos, quando se tratar especificamente de concessão para fim especial de moradia, modificando a ideia de absorção da propriedade e elevando sua ocupação de forma ampla, legal e socialmente justa.

21. DAS RELAÇÕES ENTRE DIREITO À MORADIA E DIREITOS Á CIDADE, de autoria de Eloah Alvarenga Mesquita Quintanilha , Jordana Aparecida Teza e Cláudia Franco Corrêa a investigação visa demonstrar a necessidade de um esforço multidisciplinar entre os textos legais e os agentes interessados em alcançar uma maior proximidade com a igualdade através do direita à moradia e o direito de acesso pleno à cidade. O objeto principal do estudo é a questão habitacional, o acesso à moradia e à cidade.

22. DA HONRA A DIGNIDADE: UMA ANÁLISE DO CONCEITO DE MORADIA DIGNA de autoria de Cláudia Franco Corrêa e Cristina Gomes Campos De Seta, o artigo apresenta uma reflexão sobre as consequências da “separação” das cidades (indigna e digna) no sistema que se apropria do espaço urbano como commodties e uso o espaço como reservas feudais a justificar a criação do que se passou a denominar de estado paralelo”. Os conceitos “Moradia Indigna” ,“honra”, “dignidade”e “cidadão” como titular de direitos em face do Estado são analisados.O estudo adota o método dedutivo e o procedimento técnico de revisão bibliográfica.

Finalizamos a apresentação convidadndo os pesquisadores para percorrerem os artigos apresentações com uma leitura que permitira revelar a relevancia dos estudos, a densidade das reflexões e, principalmente o valioso dialogo interdisciplinar sempre presente no campo do Direito Urbanistico realizado durante o XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU – SC.

Adriana Fasolo Pilati

Universidade de Passo Fundo

Cláudia Franco Corrêa

Univerisdade Veiga de Almeida

Rosângela Lunardelli Cavallazzi

Universidade Federal do Rio de Janeiro /

Pontifícia Universidade Catolica do Rio de Janeiro

DIREITO À CIDADE: A QUEM PERTENCE O DIREITO À CIDADE?

RIGHT TO THE CITY: WHO OWNS THE RIGHT TO THE CITY?

Paula Constantino Chagas Lessa
Caio Calvão Pereira
Wesley Gabriel Santiago da Silva Brito

Resumo

Este texto busca compreender o tecido urbano enquanto um espaço de convivência social e integração entre os mais diversos grupos ecléticos que deveriam ser contemplados, em teoria, na cidade, mas que, pragmaticamente, não se apresenta desta forma, em paralelo, sob a ótica de políticas públicas que contemplem os mais diversos grupos que a integram. Para isto, estuda-se acerca dos processos históricos que perpassam no direito urbanístico, nas formas e processos de revisão dos Planos Diretores, ressaltando a situação sobre as diversas minorias que acabam sendo excluídas do paradigma urbano e que em paralelo com o sistema econômico, assim contribui para desigualdade, disparidade e distanciamento entre os grupos sociais. Debate-se acerca do processo de elaboração dos planos diretores num espaço plural em contraposição ao processo de standirzação das cidades que oculta diferenças e quereres intrínsecos aos mais diversos grupos, não os respeitando em sua igualdade jurídica cidadã sob os aspectos: jurídico, político e social das cidades.

Palavras-chave: : urbanismo, Plano diretor, Desigualdade, Cidade standard, Direito à cidade

Abstract/Resumen/Résumé

This text seeks to understand the urban fabric as a space for social coexistence and integration between the most diverse and eclectic groups that should be contemplated, in theory, in the city, but which, pragmatically, does not present itself in this way, in parallel, from the perspective of public policies that contemplate the most diverse groups that comprise it. For this, it is studied about the historical processes that permeate the urban law, in the forms and processes of revision of the Master Plans, emphasizing the situation about the diverse minorities that end up being excluded from the urban paradigm and that, in parallel with the economic system, as well contributes to inequality, disparity and distancing between social groups. It is debated about the process of elaboration of the master plans in a plural space in opposition to the process of standardization of the cities that hides differences and intrinsic desires of the most diverse groups, not respecting them in their legal citizen equality in the aspects of: legal, political and social of the cities.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urbanism, Master plan, Inequality, Standard city, Right to the city

1. INTRODUÇÃO

A partir de pesquisa elaborada sobre os diversos planos diretores do Estado do Rio de Janeiro. este artigo visa debater o direito à cidade, na perspectiva dos diversos grupos que ali se inserem e traçar uma análise histórica dos direitos difusos, debatendo-se a titularidade do direito à cidade, segundo os conceitos de Mauro Cappelletti e Bryant Garth; na construção do Direito à Cidade, segundo Henri Lefebvre.

Analisando os planos diretores, foi possível compreender, mediante os mecanismos de elaboração desta lei, os processos de participação popular e analisar sob qual perspectiva, o direito à cidade, assim como as garantias constitucionais afetam o conteúdo desse tipo de norma. Insere-se no direito à cidade, sua paisagem, seu uso e alteração de uso, desta forma, urge elucidar a relação ordenamento jurídico e sociedade e apontar as contradições desse processo.

Como estabelece o *caput* do artigo 40 do Estatuto da Cidade[1] "O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.", o que denota, a sua importância para a melhor compreensão do funcionamento do direito à cidade e os seus processos de revisão.

Na pesquisa desenvolvida, foram analisados planos diretores de 21 municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, os textos normativos foram obtidos nos sites das prefeituras das respectivas cidades. A partir disso, foram observados os anos dos planos diretores mais recentemente aprovados e se estavam dentro do prazo de dez anos, antes da necessária revisão. Foi verificado que muitos municípios já haviam iniciado o processo de revisão, mas não o haviam concluído; outros que já haviam feito a revisão e ainda aqueles nem ao menos a iniciaram, excedendo o prazo de dez anos e, desta forma, organizou-se três categorias em que foram classificados os planos diretores.

Essas categorias foram organizadas em tabelas constando na primeira subdivisão (referente aos que iniciaram o processo de revisão mas não o concluíram): o nome dos municípios, o ano do último plano diretor, o ano do início da revisão e o ano da última notícia, com o link desta, sobre esse processo; na segunda categoria (referente aos que revisaram o documento): o nome dos respectivos municípios, o ano do penúltimo e último plano diretor; Na terceira categoria (referente aos que não revisaram): somente o nome dos municípios e o ano do último plano diretor.

Nesta perspectiva, inserindo-se os diversos grupos sociais que se evidenciaram após os movimentos de minorias nos Estados Unidos da América, que traduzem-se em grupos

[1] Lei 10.257 de 10 de julho de 2001

minoritários, com identidades próprias, não homogêneos, como o caso da comunidade LGBT+ que ocupa, principalmente, as grandes cidades e demanda proteção no que se refere aos seus direitos como grupo social vulnerável, os quais buscam o exercício de seus direitos com o recurso ao judiciário, conforme Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO – 26 do Distrito Federal, STF de 13-06-2019)[2].

Não obstante, o artigo perpassa de forma crítica pelo valor de uso e troca, com auxílio de Lefebvre, David Harvey, Milton Santos e Bauman, retomando-se a discussão da titularidade do direito à cidade.

Objetiva-se analisar o cenário social atual frente à disparidade das condições de vida relacionadas aos moradores da cidade, no âmbito do diálogo entre o Direito Urbanístico e o Urbanismo, buscando-se compreender melhor a seletividade e o agravamento da desigualdade na cidade contemporânea, de forma a impulsionar-se reflexões acerca do direito à cidade.

2. O DIREITO À CIDADE ENQUANTO UM DIREITO DIFUSO

A cidade é um lugar de integração e convivência social, tratando-se de um espaço plural, onde diversos grupos de pessoas podem viver e se relacionar. No plano teórico, não resta dúvida sobre a compreensão da cidade para todos, todavia a prática não apenas não corresponde, como frustra as expectativas, sendo possível observar na realidade não um ambiente aberto a todos os grupos identitários, indiscriminadamente, com relações interculturais, raciais e étnicas, mas grupos específicos que detém o poder da cidade, usufruindo de seus benefícios e de seu ambiente qualificado por políticas públicas.

Enquanto diversos outros grupos sociais vivenciam retratos disparadamente distantes com relação à qualidade de vida, consequência da tão crescente, e absurda, desigualdade social e má distribuição de renda, quando se foca somente na questão social. Mas, além deste aspecto,

[2] AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO – EXPOSIÇÃO E SUJEIÇÃO DOS HOMOSSEXUAIS , TRANSGÊNEROS E DEMAIS INTEGRANTES DA COMUNIDADE LGBTI+ A GRAVES OFENSAS AOS SEUS DIREITOS FUNDAMENTAIS EM DECORRÊNCIA DE SUPERAÇÃO IRRAZOÁVEL DO LAPSO TEMPORAL NECESSÁRIO À IMPLEMENTAÇÃO DOS MANDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DE CRIMINALIZAÇÃO INSTITUÍDOS PELO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, art. 5º, incisos XLI e XLII) – A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DAS CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS FRUSTRADAS, EM SUA EFICÁCIA, POR INJUSTIFICÁVEL INÉRCIA DO PODER PÚBLICO – A SITUAÇÃO DE INÉRCIA DO ESTADO EM RELAÇÃO À EDIÇÃO DE DIPLOMAS LEGISLATIVOS NECESSÁRIOS À PUNIÇÃO DOS ATOS DE DISCRIMINAÇÃO PRATICADOS EM RAZÃO DA ORIENTAÇÃO SEXUAL OU DA IDENTIDADE DE GÊNERO DA VÍTIMA – A QUESTÃO DA “IDEOLOGIA DE GÊNERO” – SOLUÇÕES POSSÍVEIS PARA A COLMATAÇÃO DO ESTADO DE MORA INCONSTITUCIONAL

os movimentos de minorias surgidos nos Estados Unidos que colocaram em foco e debate dos direitos das minorias em torno das identidades de gênero, etnia e opções sexuais dentre outras (CARVALHO, 2016, p. 226) merecem cada vez mais espaço, debate e acolhimento nas cidades.

Ao se analisar o contexto da cidade, indaga-se o porquê desta se moldar na sua realidade de maneira tão cruel e insensível com os diversos grupos que a compõem, quando formalmente é reconhecida a igualdade, como um relevante arcabouço que assegura a todos os mesmos direitos e garantias fundamentais, que seria a definição da condição de cidadania, a qual deveria ser inerente, naquele território que se reconhece como nação. Por um lado, se temos uma Constituição que reconheceu e adotou instrumentos jurídico-urbanísticos que garantem a cidade para todos com pautas urbanas e econômicas, sobre os direitos sociais fundamentais (como o Plano Diretor dos municípios), é de se questionar tamanha discrepância em relação à qualidade de vida na cidade entre os cidadãos, que deveriam ocupar o mesmo patamar jurídico de direitos.

Para melhor compreender esta realidade da distância entre os direitos garantidos constitucionalmente e a sua eficácia social e acesso à justiça é importante a lição de Mauro Cappelletti e Bryan Garth que importam na classificação dos mais importantes eventos renovadores em três ondas (ou gerações), as quais têm objetos e focos distintos, e que se manifestaram em diversos países (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

A primeira geração molda-se a partir do prisma econômico na década de 1960, pensando-se a respeito da assistência judiciária aos que não têm condição financeira para o acesso à justiça, dado o excessivo custo que se apresenta para conseguir-se demandar em juízo, custo este que aumenta consideravelmente com a morosidade processual. Este tema, atualmente, detém status constitucional no Brasil, previsto no artigo. 5º, LXXIV da Constituição Federal, considerada a importância da igualdade de todos para acionar o Estado, retirando-o de sua inércia para a devida entrega da prestação jurisdicional.

A segunda onda, insurgente a partir da década de 1980, analisa os vieses administrativos e organizacionais, abordando acerca dos direitos difusos em juízo (reconhecidos, também, como uma terceira dimensão de direitos fundamentais).

Por fim, a terceira onda objetiva a melhoria técnica processual, ou seja, uma reestruturação do processo de forma que a prestação jurisdicional seja tanto mais célere quanto mais efetiva. Para garantir estes fins do processo, tem-se um escopo de princípios processuais que objetivam a concretização de um modelo processual de excelência, como os princípios: da economia processual, do devido processo legal, da duração razoável do processo. Percebe-se também um impulso aos métodos consensuais de mediação e conciliação, podendo se mostrar

mais úteis, harmoniosos e justos para os casos em concreto, conduta incentivada pelo artigo 3º, §3º, do Código de Processo Civil.

O apontamento se fez necessário, pois nas ideias difundidas por estes dois autores, há um elemento essencial que se correlaciona com o tema não apenas do direito à cidade, mas com o próprio Direito Urbanístico em todas suas dimensões sociais: os direitos difusos.

A segunda onda é a mais relevante para o tema deste artigo e assim merece um destaque frente às outras duas para maior explicitação. Também denominada de segunda geração nos moldes de Mauro Cappelletti e Bryan Garth, esta onda refere-se à difusividade do direito. Para não sobrestar dúvidas, denota-se que os direitos difusos são uma classificação dos direitos quanto à sua titularidade, sendo ela em sua abordagem mais ampla possível. Logo, não se trata de um direito individual tampouco pertencente a determinado grupo seleto, mas à coletividade, ou seja, à própria sociedade. O direito ao meio-ambiente, por exemplo, é um direito difuso, pois a natureza não pertence a uma pessoa ou a uma casta, mas a todos, garantia findada por dispositivo constitucional (art. 225 da Constituição Federal[3]). Deste modo, entende-se, também, o direito à cidade como um direito difuso.

Entendido o direito da cidade na perspectiva de um direito difuso, pertencem a este direito um feixe de inúmeros outros direitos sociais fundamentais menores que o compõem, tais como: o direito ao saneamento básico, à educação, à saúde, ao transporte público de boa qualidade, à convivência e lazer, dentre outros. Estes direitos, na realidade da cidade, não são cumpridos de forma igualitária a todos. Os grupos que detém melhores condições financeiras e de poder em relação a outros, vivem em condições de vida mais dignas nas cidades, esta constatação significa dizer que o Estado e o próprio ordenamento jurídico em sua totalidade não estão realizando o seu papel de proteção dos direitos para todos os seus cidadãos, logo, o conceito de cidadania na igualdade jurídica de direitos é corrompido em função da renda e de outros fatores.

O cenário brasileiro é marcado, ainda hoje, por grande desigualdade de renda, em que pese o acesso ao consumo ter aumentado nos governos recentes, pós democratização (1984) (CARVALHO, 2016)[4], em diversos setores alavancaram economicamente alguns poucos em

---

[3] Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá- lo para as presentes e futuras gerações.

[4] [1] José Murillo de Carvalho (2016) destaca o aumento da renda da chamada nova classe média, desde o Governo Lula 2003 a 2011 e governo Dilma (2012 a 2016). Entretanto, o autor não analisa os dados a partir do Governo de Michel Temer e do atual governo Bolsonaro (2019 até o momento). Entretanto, os números de dados sociais no Brasil, tais como: o aumento da fome pioraram chegando a 33 milhões de

detrimento de muitos, no plano do espaço urbano é preocupante a especulação imobiliária e o estímulo da construção de unidades habitacionais de baixa renda pela iniciativa privada, numa negociação de venda e aquisição de propriedade privada.

Não é recente a história de pessoas sofrendo com a perda de suas moradias e direitos básicos nas grandes cidades, como o caso da cidade do Rio de Janeiro é exemplar. Para efeitos de exemplificação e elucidação, analisa-se a história do famoso "Bota-Abaixo[5]". Durante o começo do século XX, o Prefeito do Rio de Janeiro, na época Distrito Federal, Francisco Pereira Passos, almejando uma maior similaridade com a arquitetura europeia, implementou diversas obras públicas que alteraram a estrutura urbana da capital.

As mudanças trouxeram reconhecidas referências arquitetônicas europeias e uma pretendida maior organização, mas à custa da moradia de milhares de pessoas que perderam seu lar sem a garantia dos seus direitos mediante uma política pública que lhes assegurasse o direito de morar próximo ao trabalho. Nesta época, houve um combate aos cortiços e a remoção forçada, sem um projeto público, com indenização e realocação das moradias. Restou ao esquecimento às próprias tentativas de se assegurar seu direito à cidade no contexto urbano, reforçando o processo de favelização que já se iniciara na cidade do Rio de Janeiro na época.

Maurício de Abreu (2013), entende a importância histórica do período Passos, momento incomparável do contexto urbano carioca. Esta relevância se apresenta por três aspectos distintos:

> "(I) elucidação de como os movimentos sociais influenciam e possuem impacto nas funções da cidade (inclusive alterando-as); (II) é uma representação relevante da forte intervenção estatal no tecido urbano; e (III) trata-se de enunciar um panorama desigual, pois apesar de todas as consequências positivas trazidas com estas reformas".

O autor percebeu que, enquanto algumas contradições urbanas foram resolvidas, novas surgiram, como é o caso das milhares de pessoas que habitavam os cortiços cariocas e, de repente, depararam-se com um cenário de suas casas destruídas e tiveram que se deslocar para os morros pertencentes ao centro da cidade. Estas pessoas não detinham direito e suas demanda eram despercebidas, tendo sido o Estado, que em tese deveria ser o garantidor do direito de seus cidadãos, o responsável pela perda de seu lar.

---

brasileiros em 2022 segundo os dados da edição do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto Pandemia Covid-19 no Brasil (MALUF, 2022).

[5] Processo ocorrido durante o mandato do prefeito Pereira Passos, no início do século XX, o qual constituiu uma série de reformas urbanas no modelo urbano carioca e que resultou em milhares de pessoas perdendo suas casas e tornando-se sem-tetos, sendo, inclusive, forçadas a alocarem-se nos morros, evento denominado de "favelização".

Desta forma, Maurício de Abreu (2013) conclui que:

> "o período Passos se constitui em exemplo de como as contradições do espaço, ao serem resolvidas, muitas vezes geram novas contradições para o momento de organização social que surge. É a partir daí que os morros situados no centro da cidade (Providência, São Carlos, Santo António e outros), até então desprestigiados como local de residência, passam efetivamente a ser ocupados, dando origem a uma nova forma de habitação popular - a favela."

3. A QUEM O DIREITO À CIDADE ALCANÇA

Na discussão do direito à cidade existe (e exige-se) a inclusão de uma intersecção com a temática das opressões que caracterizaram a formação do povo brasileiro, é de se esperar, uma vez que estas constituem elementos fundantes da sociedade brasileira, especialmente em razão da experiência colonial. Como aponta Holanda (1995), a forma de pensar as suas terras ultramarinas por parte da metrópole portuguesa definiu grande parte da arquitetura irregular presente na maior parte das cidades do litoral do Brasil, e a expansão para o interior foi caracterizada por saques e genocídios, o que constitui uma marca colonial tanto na forma como no conteúdo da realidade social citadina. O paternalismo na forma da Casa Grande, ao coronelismo, expressa-se também na história da República Brasileira, em seus chefes do executivo quando, mesmo, nos mais ditatoriais governos, seja o de Getúlio Vargas (1930-45), seja o de Médici (1969-74) se adiantaram aos governados direitos sociais, antes dos direitos civis. Logo, aqueles não foram demandados, foram "dados" pelo governante numa espécie de "favor e antecedendo a um pleito ou a uma organização social que os demandasse" (CARVALHO, 2016).

Essa narrativa não se dissocia da formação da cidade, como ora a vivenciamos, em que se incluem as questões de gênero, raça e sexualidade que demandam atenção na atualidade, mas nem sempre incluídas neste debate. De acordo com Almeida (2018), o racismo no Brasil é estrutural e permeia a forma como fazemos e compreendemos o Direito, muito embora este possa ser utilizado para mitigá-lo: "Se o direito é produzido pelas instituições, as quais são resultantes das lutas pelo poder na sociedade, as leis são uma extensão do poder político do grupo que detém o poder institucional" (ALMEIDA, 2018, p. 59). Dessa forma, quando se analisa as Instituições que elaboram os planos diretores, por exemplo, é preciso atentar a quais interesses serão privilegiados e quais grupos são apagados.

Por exemplo, na discussão do plano diretor da cidade do Rio de Janeiro no ano de 2021, o Edital para chamada de participação das entidades representativas exigia a formalização destas entidades. Há diversos movimentos socais inseridos na cidade com reivindicações

legítimas que não detém uma formalização legal para seu funcionamento. Logo, a exigência de formalização da entidade já impede a discussão do plano diretor por diversos grupos[6].

No Censo da População de Rua de São Paulo, realizado pelo Observatório Brasileiro de Políticas Públicas da UFMG, aponta que, em 2022, 68% das pessoas vivendo nas ruas da cidade são negros e negras. Fernandes ao estudar a transição do negro para a sociedade de classes - na cidade de São Paulo, conclui que estes "viveram dentro da cidade, mas não progrediram com ela e através dela" (FERNANDES, 2008, p. 89-90).

Na competição por mercado de trabalho, a condição de "liberto" do negro não o ajudava a enfrentar a concorrência dos imigrantes no sistema capitalista emergente. Por conseguinte, esses grupos ficaram fora das benesses do crescimento econômico e da urbanização paulistana, estando impedidos de se qualificarem profissionalmente, em consequência, constituindo um grupo ainda mais precarizado.

Nesse contexto, o negro não *pertencia* à cidade, o modelo capitalista insurgente deu preferência para os estrangeiros brancos e essa marginalidade era lida pela sociedade como "vagabundagem" (FERNANDES, 2008).

Perpassando os ensinamentos de Lefebvre (2001), o qual afirmava que o fenômeno da industrialização criou a forma moderna de pensar a cidade hodiernamente, as cidades não são hostis apenas às pessoas negras ou de baixa renda. A comunidade LGBT também sofre bastante no ambiente urbano por problemas estruturais, sendo, inclusive, as mulheres trans, umas das principais vítimas do preconceito e discriminação no âmbito do tecido urbano. Segundo Simone de Beauvoir (1967, p. 9) "Ninguém nasce mulher: torna-se mulher." Para se compreender melhor esta célebre enunciação e a questão como um todo, primeiro deve-se distinguir a mulher cisgênero, da transgênero e, para tal objetivo, também deve-se falar na diferença entre gênero e sexo. Sexo trata-se da condição biológica da pessoa, incluindo sua genitália e cromossomos sexuais, já o gênero é uma construção social pautada em parâmetros culturais e sociais, o qual é independente do sexo. A realidade é de que, quando nasce uma criança, a sociedade atribui a ela um gênero de acordo com o sexo (mulher para os indivíduos que nasceram com sexo feminino e homem para indivíduos que nasceram com sexo masculino), todavia, apesar da

[6]Serão considerados critérios para a seleção das entidades participantes: a. A distribuição geográfica das representações no território; b. A diversidade social, de gênero e etnia que representam; c. O tempo de existência formal; d. A quantidade de membros formalmente inscritos; e. A representatividade da instituição e suas relações com outras instituições da sociedade civil; f. Experiência da entidade em processos de participação popular. (*In: https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/pages/chamamento-publico).*

maior parte das pessoas se identificarem com o gênero a elas atribuído desde seu nascimento, sendo estes os indivíduos cisgênero, muitos indivíduos não conseguem identificar-se, sendo vítimas da disforia de gênero, estes chamados de transgêneros. Esta condição traz enorme infelicidade e insatisfação pessoal em relação à vida, logo, para alcançarem a felicidade, recorrem ao gênero com o qual realmente se sentem confortáveis e, muitas vezes, buscam tratamentos hormonais e cirurgias para adequarem também o corpo diante de sua expectativa (nota-se, porém, que as mudanças corporais não são necessárias para uma pessoa trans se sentir confortável, sendo, antes de qualquer outra etapa, o tratamento social adequado o elemento basilar para a felicidade). Segundo dados do ANTRA[7], em 2020, 90% das travestis e transsexuais exerciam trabalho sexual no Brasil (BENEVIDES, 2020), o que é um dado alarmante, do ponto de vista do acesso ao emprego; e põe em questão qual é o direito à cidade apresentado à mulher trans e à mulher cis. Esta discussão dá visibilidade aos diversos grupos que convivem na cidade.

Nesse sentido, é preciso pensar uma cidade que seja inclusiva, que vá além do *estandardizado*[8]e que seja capaz de mitigar as vulnerabilidades (CAVALLAZZI, MACHADO, 2016). Bauman (2005) nota que o rompimento com os estados de bem estar social na "modernidade sólida" criou o medo, a desigualdade e a insegurança nas cidades, evidenciados com a pesquisa dos Mendes, Jorge e Pilecco (2019), reunindo depoimentos de mulheres trans em Belo Horizonte, constando que muitas delas vivem em situação de rua sem apoio da família, sem proteção dos órgãos de saúde competentes, sujeitas a ISTs[9]e a muita violência, por isso a urgência de planos de acolhimento para essas pessoas nas cidades, a exemplo da Casa Nem[10] no Rio de Janeiro e do Centro de Cultura e Acolhimento LGBT[11] em São Paulo. Assim, percebe-se que a sociedade encontra-se em um contexto de cidade que marginaliza identidades:

---

[7] Articulação Nacional de Travestis e Transexuais

[8] Cidade standard é um conceito criado recentemente que faz referência ao fenômeno globalizante que padroniza identidades e elimina pluralidades dentro do espaço urbano: "A estandardização aparece como uma radicalização da matriz moderna que funciona na lógica da uniformização de espaços e sujeitos. Alimentada por diversas práticas e discursos, que apesar de configurarem respostas à crise dos paradigmas da modernidade, acabam por aprofundar suas próprias crises." (CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; FAUTH, Gabriela, 2014, p.4)

[9] Infecções Sexualmente Transmissíveis

[10] A Casa Nem é um estabelecimento na cidade do Rio de Janeiro que acolhe pessoas LGBTQIA+, na sua maioria trans e travestis, e desenvolve atividades culturais, buscando facilitar a busca pela autonomia dos moradores.

[11] Chamado também de Casa 1, é um centro de acolhimento na capital paulista que oferece moradia, educação, alimentação, atendimento psicoterápico e atividades artísticas para pessoas LGBT em situação de rua ou expulsa de casa.

“Na cidade standard o habitante, portanto, adere a uma cidade que não permite diálogo, e sua sobrevivência cada vez mais se constitui em espaços de desigualdade.” (CAVALLAZZI, 2016. p.142) O diálogo aqui é importante para traçar um projeto novo de cidade que rompa com formas históricas de opressão e geradoras de desigualdades.

Percebe-se que na cidade os direitos individuais expressam-se em direitos associativos e a demandas identitárias, mas não somente sociais. Os aspectos sociais do direito à cidade podem ser melhor compreendidos a partir dos planos diretores das cidades, pois além de cristalizar direitos a sua efetiva aplicação constituem o caminho para a eficácia social do direito à cidade. A seguir abordaremos aspectos sobre planos diretores das cidades que formam a região metropolitana do Rio de Janeiro, a partir do levantamento de pesquisa realizada no âmbito do Projeto de Pesquisa da FAPERJ.

Na contemplação da nova gama de direitos, de identidades e de igualdade racial deve se dar o debate e a concepção dos Planos Diretores das cidades. Uma vez que, os Planos Diretores são estruturas normativas asseguradas constitucionalmente ao poder municipal (art. 182, CF/1988) que tem como objetivo elaborar diretrizes para o crescimento e expansão das cidades, para que estas sejam efetivadas de forma responsável, organizada e inclusiva.

Todavia, percebe-se, analisando os sites das prefeituras do estado do Rio de Janeiro, que a maioria dos municípios não se preocupa plenamente com sua efetividade, desrespeitando as normas previstas relativas à sua periódica revisão. A determinação legal é no sentido de que os Planos Diretores sejam revisados a cada 10 (dez) anos, todavia, o cenário, nos casos dos municípios participantes da região metropolitana do Rio de Janeiro é de muitas cidades que começam a revisão e não concluem o processo, sendo este o caso dos municípios de: Belford Roxo; Cachoeiras de Macacu; Maricá; Mesquita; Paracambi; Rio Bonito; São João do Meriti; Seropédica; e Tanguá, conforme pesquisa realizada. Percebe-se, ainda, que diversas outras cidades nem ao menos começaram; permanecendo com projetos de décadas atrás, caso de: Duque de Caxias (mesmo Plano Diretor desde 2003); Guapimirim; Itaguaí; Japeri e São Gonçalo (estas com o mesmo Plano Diretor desde 2006).

Pensando a cidade como um ambiente de constantes confrontos de pensamentos e trocas de experiências (LEFEBVRE, 2001), é de se pensar, por raciocínio lógico-dedutivo, de que se as gerações e compreensões sócio-culturais alteram-se com o passar do tempo, com isso os Planos Diretores deveriam acompanhar as mudanças. A cidade não é apenas um conjunto de prédios e casas de concreto alocados em determinado território, mas também as pessoas que neles habitam e convivem. A estrutura urbana só tem sentido e função por razão das pessoas que lá vivem, ou seja, da própria sociedade.

4. A CIDADE ENQUANTO PRODUTO E MERCADORIA

A cidade sempre foi uma obra construída a partir das experiências das pessoas, mas após o sistema econômico capitalista, tornou-se um produto (LEFEBVRE, 2001), em consequência da possibilidade de transação comercial da terra e de especulação imobiliária em torno desse bem. Deste modo, percebe-se uma crescente mercantilização do espaço urbano, a qual desconstrói as experiências e laços sociais duradouros em detrimento de um espaço padronizado, onde o urbano perde cada vez mais suas qualidades sociais e culturais para dar espaço a pautas de especulação imobiliária e construções normativas que a nada agreguem às massas.

Tem-se, então, um cenário onde o capital ganha mais poder, enfraquecendo os direitos sociais e coletivos, o que tem por consequência a constante gentrificação[12] que obriga pessoas com menor renda a instalarem-se em locais mais afastados sob condições precárias. Isto é, quando essas pessoas conseguem um lugar para viver, pois o número de sem-tetos também é dado alarmante visto que, em recente levantamento realizado por pesquisadores da UFMG, entre janeiro e maio deste ano, houveram mais de 26 mil novas pessoas na condição de sem-teto, sendo que o número total hoje, no Brasil, são mais de 180 mil pessoas se encontram nesta condição grupo (Observatório Brasileiro de Políticas Públicas, 2021).

Logo, para compreender este panorama urbano, com fins de elucidação, é analisado, também, o censo da população de rua encomendado pelo Poder Municipal de São Paulo que constata um aumento de 31% do grupo em questão em São Paulo (SMADS, 2019).

A mercantilização do espaço é percebida pela diminuição do valor de uso e ascensão do valor de troca, como bem aponta Lefebvre (2001)[13]. A cidade deixa o papel de lugar do convívio com os diferentes grupos, onde as diferentes ideologias, ideias políticas, estilos de vida, religiões, culturas se misturam, para tornar-se um simples modelo padronizado que preserva seletas características, enquanto os demais grupos encontram-se à mercê, habitando periferias que permeiam os horizontes, estando distantes do coração da cidade e de tudo que nele habita.

---

[12] Conceito elaborado pela socióloga britânica Ruth Glass acerca do fenômeno de transformação urbana que proporciona uma ressignificação e readequação do espaço, a qual expulsa as pessoas mais pobres de determinado lugar enquanto atrai pessoas de maior renda, tendo-se, por exemplo, a especulação imobiliária como um dos maiores agentes responsáveis para ocorrência de tal processo.

[13] Valor de uso é o valor atribuído à utilidade, finalidade de um bem, sendo uma constante; por outro lado, o valor de troca refere-se ao valor imputado ao caráter mercadológico, sendo uma variável, pois a economia está em constante transformação.

Para além das transformações na concepção de cidade causadas pelo capitalismo, a onda neoliberal com as medidas de austeridade e o retrocesso dos direitos sociais citas Dardot e Laval reescrever para explicar melhor a conjuntura de política neoliberal começou nos anos 70 marcou a transição de um Estado de Bem-Estar social e Burocrático, no sentido weberiano do termo, (BAUMAN, 2001) para um estado de coisas onde a sociedade não representa mais um organismo de apoio às necessidades do indivíduo, tornando-o cada vez mais "empresário de si mesmo", isso ajuda a fazer com que impere o medo e desconfiança nas cidades como elemento da pós modernidade, de um "capitalismo leve", em detrimento de um "capitalismo pesado", o qual tem como sintoma a insegurança, e consequentemente a rejeição da alteridade, do estrangeiro, do mendigo (BAUMAN, 2009).

Vivenciamos um período de intensa globalização e ampliação das relações internacionais entre os países, consequência do capitalismo e neoliberalismo. Neste contexto, o espaço urbano, como já apontado, perde força enquanto uma obra (valor de uso) e ganha, cada vez mais, traços de um produto mercadológico (valor de troca). Diante a explicitada coalizão de ensejos acerca do urbanismo e das funções sociais da cidade, questiona-se como entendê-la em seu ideal normativo, ou seja, quais as expectativas do direito perante o urbano.

O neoliberalismo desconstrói as relações sociais e força uma atenuada desigualdade entre as classes. Não se trata de demonizar a figura do modelo econômico, mas deve-se criticar tudo o que há de errado em sua estrutura, assim como dos demais arquétipos econômicos disponíveis. A crítica, neste trabalho, é da expressiva acumulação de renda que poucos indivíduos são donos enquanto as massas se encontram com o mínimo para sobreviver. Aí está a questão: os pobres não vivem, sobrevivem.

"A política neoliberal favorece tanto a descentralização administrativa como a maximização da autonomia local. [...] A descentralização e a autonomia são os meios principais para gerar maior desigualdade pela neoliberalização." (HARVEY, 2014, p. 161) Tal afirmação por parte deste célebre autor se faz útil para compreensão de como tanto no parecer econômico como social, a desigualdade se mostra tácita. A sociedade, enquanto um organismo composto por inúmeras pessoas e grupos, deveria ser unida e centralizada, de forma que todos pudessem ter acesso aos órgãos, instituições e espaços públicos. Todavia, o que se percebe, é um constante maior distanciamento das realidades vividas pelos cidadãos, em que alguns usufruem das áreas mais bem preservadas no sentido econômico, habitando, por exemplo, condomínios de luxo, e estando próximas aos núcleos urbanos, enquanto demais grupos mais pobres se encontram em contextos de periferia, estando distantes dos grandes centros urbanos e de instituições que, a

princípio, deveriam ser de amplo e fácil acesso, além de todas as demais problemáticas sociais implicadas pela falta de saneamento básico, maior violência das regiões, dentre outros.

O que se percebe, então, é que a economia influencia diretamente no modelo e qualidade de vida dos habitantes e, dado o sistema atuante na realidade brasileira e em constante ampliação mundial, temos o neoliberalismo distanciando as pessoas por suas condições econômicas.

No equilíbrio e regulação dos aspectos econômicos inseridos na cidade e que impactam a cidadania e o direito à moradia, os Planos Diretores exercem papel fundamental, pois são mecanismos que buscam oferecer diretrizes para que as devidas transformações urbanas respeitem questões de ordem social, cultural, histórica e econômica. Estes documentos emitidos pelo Poder Municipal são essenciais para a organização e transparência do que se pretende fazer na cidade e como as reformas ocorrerão, visto que a cidade é coletiva e todos detém o direito de acesso à informação no que diz respeito ao espaço que habitam.

O processo de revisão é ponto chave para apreender a noção de direito à cidade, pois esse processo pode permitir ampla participação popular, como no caso do município Paracambi, o qual, em novembro de 2019, lançou um convite para a 3ª audiência pública a fim de discutir o plano diretor, outros municípios que fizeram audiências e reuniões com a população foram Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Maricá, Rio Bonito (mediante participação virtual), São João do Meriti e Mesquita. Dessa forma, em teoria e formalidade, as referências criam quase um cenário otimista de direito à cidade, no qual a população teria ampla participação, quase como uma democracia participativa, porém, na prática, essas cidades atrasaram suas revisões, além de, posteriormente, através de leis ordinárias ou complementares haver possibilidade de modificações que impactam os planos diretores sem discussão com a população[14].

A discussão sobre o plano diretor, iniciou-se em Belford Roxo, Paracambi, Rio Bonito, São João do Meriti em 2019; em Maricá em 2020 e em Cachoeiras de Macacu, Mesquita, Seropédica e Tanguá em 2021, e não a terminaram ainda, o que denota, em realidade, um processo um pouco longo e arbitrário que depende da decisão institucional de quando a população tem o direito de participar e como.

Do exposto, o que se pode depreender dos dados levantados foi que o prazo de dez anos que o §3° do artigo 40 do Estatuto da Cidade define para a revisão dos planos não foi seguido pela maioria dos municípios, com exceção de Magé e Petrópolis. Ademais, percebe-se que a

[14] São exemplos as leis de mais-valia urbana editadas na cidade do Rio de Janeiro em meio a pandemia COVID-19

maioria dos planos diretores da primeira década dos anos 2000 são do ano de 2006, são os casos de: Itaboraí, Magé, Nilópolis, Queimados, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, São Gonçalo, Cachoeiras de Macacu, Maricá, Mesquita, Paracambi, Rio Bonito, São João do Meriti, Seropédica e Tanguá, enquanto houve municípios com datas muito irregulares, como Niterói, com o seu penúltimo plano diretor sendo de 1992, e Nova Iguaçu, com o seu penúltimo de 1997.

5. CONCLUSÃO

O espaço urbano é um espaço de interação com o outro, é o espaço onde as contradições do capitalismo neoliberal se mostram mais evidentes e a estratégia de normatização da vida, do pensamento e dos costumes, age de forma cruel, ao mesmo tempo que a cidade é o espaço de bares LGBTQIA+, de comunidades faveladas, dos terreiros de umbanda, de mesquitas e vários outros ambientes que suprem a necessidade subjetiva de aceitação e aprovação.

O direito à cidade perpassa o direito à saúde, à educação, à liberdade, à igualdade, e às várias outras garantias constitucionais, sendo impossível não olhar para uma cidade como as trazidas neste artigo e se abster de julgar ou perguntar onde estão as políticas públicas para com a população. A observação da paisagem metropolitana instiga perguntas que devem ser visualmente respondidas na cidade e se lá não se encontram devem ser planejadas nos planos diretores, tais quais: como funcionam os transportes públicos; e quais as políticas de moradia.

A crença no capitalismo e na igualdade de oportunidades leva à falácia que a atmosfera competitiva das cidades leva a maiores chances de sucesso, mas como apontado neste texto percebe-se que, neste processo, houve a exclusão de grupos historicamente desprestigiados, como a população negra e mais atualmente a das travestis em que se veta o acesso a oportunidades de trabalho mais qualificadas.

É conspícuo que a cidade não pertence a todos, mas uma cidade como uma unidade social e igualdade jurídica cidadã em um país tão imenso como o Brasil não pode depender de medidas que venham apenas do Poder Executivo na esfera Federal, é preciso olhar como construir uma infraestrutura na municipalidade que consiga sustentar uma superestrutura nas quais os princípios gerais do direito consigam se manter na materialidade e concretude. Identificando-se e apontando-se quem é a maior vítima dessas contradições e a abordagem no plano municipal com o levantamento dos planos diretores para equalizar tais diferenças estruturais.

A participação popular pode ajudar a tornar o ambiente urbano mais plural, as reuniões populares para discutir os planos diretores são exercício fundamental da democracia e

cidadania. Esse direito não virá se a proposta de revisão se concretizar em arbitrariedade das prefeituras e na consolidação dos interesses de grandes grupos investidores.

A cidadania associativa deve funcionar como stakeholder nestes processos não se dá na centralidade do indivíduo de forma autônoma e autossuficiente, em um aspecto liberal de se pensar, mas, ao nosso ver, na forma de participação cidadã através de organizações representativas vindas da sociedade civil que demandam ao Poder Público sua participação na cidade, fazendo convergir cada vez mais as noções de poder institucional e popular.

Constitui-se aqui uma retomada à proposta de Milton Santos (2001) para tornar o processo de globalização mais humano, utilizando as vantagens que esse processo concedeu à humanidade, como as possibilidades de intercomunicação. Desta forma, conclui-se que a infraestrutura econômica atual da sociedade não constitui um destino irremediável, o trabalho para a real democratização do direito à cidade e o fim da estandardização desses espaços podem indicar caminhos para começar.

6. BIBLIOGRAFIA

ABREU, Maurício. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. 4 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2013.

ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

AZEVEDO, A., PEREIRA, A. R., BACELLAR, C. B., REA, C., GARGALLO, F., ORTUÑO, G., ... & SWAIN, T. N.. **Pensamento feminista hoje: sexualidades no sul global**. 1 ed. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo Produções e Empreendimentos Culturais LTDA, 2020

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e Medo na Cidade**. Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. 1 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BEAUVOIR, Simone de. **O Segundo Sexo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

BENEVIDES, Bruna G. **Dicas para travestis e mulheres trans profissionais do sexo em tempos de COVID** - 19 In: https://antrabrasil.org/cartilhas/

BRASIL. Código de Processo Civil (2015). **Código de Processo Civil Brasileiro**. Brasília, DF: Senado, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL, Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo Federal, Brasília, DF, 11. Jul. 2001, seção 1 p. 1.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à Justiça**. Ed. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARVALHO, José Murillo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 22ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; MACHADO, Denise Barcellos Pinheiro. **Construções normativas na cidade standard: Vulnerabilidades e sustentabilidade.** Conpedi Law Review, Vol.1 (11), 2016.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. 5 ed. São Paulo: Editora Globo, 2008.

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

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil.** 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 5 ed. São Paulo: Centauro, 2001.

MALUF, Renato S. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia Covid-19 no Brasil.** (livro eletrônico): IIVIGISAN: relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Seguran;a Alimentar – PENSSAN – São Paulo, SP. *In: https://static.poder360.com.br/2022/06/seguranca-alimentar-covid-8jun-2022.pdf*

MENDES, Lindalva Guimarães, JORGE, Alzira Oliveira e PILECCO, Flávia Bulegon. **Proteção social e produção do cuidado a travestis e a mulheres trans em situação de rua no município de Belo Horizonte (MG)**. Saúde em Debate [online]. , v. 43, n. spe8, pp. 107-119, 2019 Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-11042019S808>. Epub 07 Ago 2020. ISSN 2358-2898. In: https://doi.org/10.1590/0103-11042019S808.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. População em Situação de Rua no Brasil. Totais por Região, Estado e Município. Série Histórica 2012-2021 In: https://obpoprua.direito.ufmg.br/moradia_pop_rua.html

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização.** 6ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia.** 1 ed. São Paulo: Unesp, 2017

SMADS – PREFEITURA DE SÃO PAULO. Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de são paulo produto IX relatório final da pesquisa amostral do perfil socioeconômico. São Paulo, 2019. In: www..prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Produtos/Produto%209_SMADS_SP.pdf

Sites de Consulta aos Planos Diretores:

https://paracambi.rj.gov.br/2019/11/04/prefeitura-anuncia-3a-audiencia-publica-do-plano-diretor-de-paracambi/
https://prefeituradebelfordroxo.rj.gov.br/plano-diretor-2/galeria/2o-reuniao-do-conselho-do-plano-diretor-participativo/
https://tvprefeito.com/reuniao-de-revisao-do-plano-diretor-discute-desenvolvimento-de-cachoeiras-de-macacu/
https://www.marica.rj.gov.br/noticia/prefeitura-de-marica-promove-primeira-reuniao-preparatoria-da-7a-conferencia-da-cidade/
https://riobonito.rj.gov.br/prefeitura-lanca-plataforma-digital-para-discutir-com-a-populacao-a-revisao-do-plano-diretor/
http://meriti.rj.gov.br/home/plano_diretor/#:~:text=Audi%C3%AAncia%20P%C3%BAblica%20de%20revis%C3%A3o%20do,de%20revis%C3%A3o%20do%20Plano%20Diretor
https://www.mesquita.rj.gov.br/pmm/2021/06/15/prefeitura-de-mesquita-da-inicio-a-consulta-publica-da-revisao-do-plano-diretor-municipal/

https://paracambi.rj.gov.br/2019/11/04/prefeitura-anuncia-3a-audiencia-publica-do-plano-diretor-de-paracambi/