

**XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO
CONPEDI BUENOS AIRES –
ARGENTINA**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

BRUNO SOEIRO VIEIRA

CRISTHIAN MAGNUS DE MARCO

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal 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 Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

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

D597

Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Bruno Soeiro Vieira; Cristhian Magnus De Marco; Rosângela Lunardelli Cavallazzi. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-804-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

Prezados leitores,

Com muita honra e satisfação, apresentamos este livro sobre a temática: DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE. Os artigos que compõe o presente volume foram submetidos, aprovados e apresentados no XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI, em BUENOS AIRES – ARGENTINA. A proposta do evento contemplou os eixos: DERECHO, DEMOCRACIA, DESARROLLO Y INTEGRACIÓN.

Os debates foram muito profícuos, por isso, com grande entusiasmo, trazemos para o público leitor os seguintes textos:

1 - A pesquisa cujo título é A ESTRUTURAÇÃO DO SANEAMENTO AMBIENTAL COMO FERRAMENTA DE DESENVOLVIMENTO URBANO NAS GRANDES CIDADES BRASILEIRAS, da lavra de Washington Henrique Costa, aborda a questão do saneamento básico nas grandes cidades do Brasil e seu papel no desenvolvimento urbano sustentável. Admite, porém, que é fundamental que haja investimento em infraestrutura, capacitação técnica, monitoramento e fiscalização no gerenciamento dos recursos hídricos e resíduos sólidos.

2 - Os pesquisadores Henrique Garcia Ferreira de Souza e Walkiria Martinez Heinrich Ferrer redigiram o artigo cujo título é A FUNÇÃO SOCIAL E SOLIDÁRIA DA EMPRESA DIANTE DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL que analisou os desafios significativos em relação ao direito à cidade sustentável, com fulcro no princípio da solidariedade e a função social e solidária da empresa, pois esta desempenha relevante papel no processo de urbanização e na coesão social.

3 - A IMPORTÂNCIA DA CONECTIVIDADE NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES INTELIGENTES NO BRASIL: UMA ANÁLISE SOBRE OS ASPECTOS JURÍDICOS DA INCLUSÃO DIGITAL é o título do artigo de autoria de Andressa Camoleze Alessi e Deise Marcelino da Silva que buscou analisar como a conectividade influencia a construção de

idades inteligentes no Brasil e que os aspectos jurídicos da inclusão digital são essenciais para garantir a equidade no acesso à tecnologia e para proteger os direitos dos cidadãos em um ambiente cada vez mais digitalizado.

4 - Bruno Soeiro Vieira é autor do artigo denominado A REFORMA TRIBUTÁRIA: UMA JANELA DE OPORTUNIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO-AMBIENTAL que analisou detidamente os trechos da atual proposta de reforma tributária que dizem respeito à temática urbano-ambiental e os correlacionou com as metas do Objetivo 11 da Agenda 2030, concluindo que o texto da reforma tributária gera um potencial de transformação do paradigma de construção das cidades brasileiras.

5 - ACESSO À ÁGUA À LUZ DO DIREITO À CIDADE: O CASO - REFERÊNCIA DA PRIVATIZAÇÃO DA ÁGUA NO RIO DE JANEIRO é o título do artigo de Rosângela Lunardelli Cavallazzi, Vívian Alves de Assis e Bernardo Mercante Marques que refletiu sobre os desafios urbanos e sociais nas cidades contemporâneas, em um contexto de aprofundamento da agenda neoliberal nas cidades que resulta em privatização e mercadorização de serviços públicos essenciais, fenômeno que implica em retrocessos de direitos sociais fundamentais, como o direito fundamental à água. Ademais, a pesquisa trata da judicialização do caso-referência sobre a reivindicação do direito ao acesso à água no Estado do Rio de Janeiro.

6 - No artigo CIDADES INTELIGENTES PARA UM FUTURO SUSTENTÁVEL: UM CÓDIGO DE DIVERSIDADE NO CONTEXTO BRASILEIRO EM ALINHAMENTO COM A AGENDA 2030, os autores Sabrina Lehnen Stoll, Stéphanie Fleck da Rosa e Ivo dos Santos Canabarro, analisaram os processos de dominação digital, sob o prisma das geografias digitais. A preocupação dos autores centrou-se, na criação de sistemas para controle e vigilância das populações mais vulneráveis.

7 - CONTRIBUIÇÕES INICIAIS SOBRE POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES DO CAPITALISMO DE DESASTRES NO DIREITO À CIDADE NA SOCIEDADE DE RISCO, é o título do artigo de Carla Maria Peixoto Pereira, Mozart Victor Ramos Silveira e Francisco Geraldo Matos Santos. O objetivo central do texto foi refletir sobre as implicações do capitalismo de desastres no direito à cidade, sob as lentes do conceito de Cidade de Risco.

8 - Adriana Santos Trindade, Gilciane Sousa da Silva e Pedro Sarraff Nunes De Moraes, trataram da FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA: PERSPECTIVA DO PROCESSO DE

URBANIZAÇÃO, DÉFICIT HABITACIONAL E GENTRIFICAÇÃO NO BAIRRO DO JURUNAS EM BELÉM/PA. O artigo é um relato de pesquisa conceitual e empírica, com aplicação de questionário para verificação de processos de gentrificação e da financeirização.

9 – O texto LIMITES DA REGULAÇÃO URBANÍSTICA E DESENVOLVIMENTO URBANO: UMA FUNÇÃO POTENCIAL DA PROPRIEDADE RURAL PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, escrito em coautoria por Natan Pinheiro de Araújo Filho e Samuel Pontes Do Nascimento, estuda-se o fenômeno da conversão da propriedade privada em meio de consumo e acúmulo de capital, em prejuízo do uso da propriedade como meio de produção.

10 - Os autores Cristhian Magnus De Marco, Evaldo José Guerreiro Filho apresentam o artigo O ESTATUTO DA CIDADE: AVANÇOS E PERSPECTIVAS com relevante reflexão sobre os avanços e obstáculos para a efetividade do Estatuto após 22 anos. Destacam a conjuntura da financeirização da moradia, da

gentrificação e o uso da propriedade em bases dissociadas das necessidades urbanísticas. Na perspectiva do

desenvolvimento sustentável e da justiça social as conclusões encaminham no sentido da vigilância dos valores e interesses conquistados.

11 - A OCUPAÇÃO DE ÁREAS DE "BAIXADA", DE EXPANSÃO URBANA E A QUESTÃO DOS TERRENOS DE MARINHA EM BELÉM-PA: DIFICULDADES PARA A ARRECADAÇÃO DE IMPOSTO TERRITORIAL constituiu o título do trabalho de Mozart Victor Ramos Silveira, Carla Maria Peixoto Pereira? Adotam o caso-referência de Belém-PA com ênfase em relação às ocupações espontâneas em terrenos de marinha no bojo das dificuldades.

da administração tributária na arrecadação do IPTU. A questão urbana é abordada à luz do direito à cidade com o método dialético em relação à justiça

espaço-temporal e fiscal conforme paradigma de direito à cidade. Os desafios para a tributação imobiliária em uma região marcada pela

informalidade e dificuldades jurídicas como as áreas de ocupação espontânea são identificados, especialmente no âmbito do planejamento urbano.

12 - Os autores Miquel Etinger de Araujo Junior , Jussara Romero Sanches apresentam o artigo OS PRINCÍPIOS CONFORMADORES DO DIREITO À CIDADE. Adotam a abordagem interdisciplinar para conduzir a questão nuclear sobre quais os princípios que conformam o direito à cidade,

partindo-se da hipótese de que o direito à cidade é conformado por princípios que alcançam diferentes

dimensões que o compõem. A pesquisa compreende levantamento da literatura especializada para a apresentação da

trajetória de construção do direito à cidade.

13- Os pesquisadores Alisson de Bom de Souza e Marcelo Buzaglo Dantas

Privilégiam a abordagem das políticas públicas de infraestrutura urbana no sentido da tutela

da moradia digna, com o trabalho POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA URBANA E A GARANTIA DO DIREITO

FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA. Realizam análise do tratamento do direito à moradia na Constituição espanhola e brasileira. Incluem também exemplos das experiências equatoriana e boliviana com recente garantia constitucional. Em síntese consideram o arranjo das políticas públicas de infraestrutura urbana e habitacional que vem sendo reconhecido pelo Supremo.

Desejamos a todos uma ótima leitura.

Bruno Soeiro Vieira UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

Cristhian Magnus De Marco Universidade do Oeste de Santa Catarina

Rosângela Lunardelli Cavallazzi (Você) Universidade Federal do Rio de Janeiro / Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Os organizadores.

OS PRINCÍPIOS CONFORMADORES DO DIREITO À CIDADE THE CONFORMING PRINCIPLES OF THE RIGHT TO THE CITY

Miguel Ettinger de Araujo Junior
Jussara Romero Sanches

Resumo

A cidade é objeto de estudo em diferentes áreas do conhecimento, percorrendo caminhos na filosofia, nas ciências sociais, na economia, na geografia e no direito. Cada uma dessas ciências contribuindo para a compreensão do complexo fenômeno urbano. O direito à cidade se coloca como um instituto que transita nas diferentes áreas. Originado como uma plataforma política filosófica em reação à mercantilização da cidade de Paris, em 1968, ao longo dos anos é incorporado ao discurso e às práticas dos movimentos sociais críticos aos processos excludentes de desenvolvimento do espaço urbano, e por fim, é elevado a bem jurídico socialmente relevante e se torna um direito positivado e protegido internacionalmente. Neste contexto, questiona-se quais os princípios que conformam o direito à cidade, partindo-se da hipótese de que o direito à cidade é conformado por princípios que alcançam diferentes dimensões que o compõem. A presente pesquisa se desenvolveu por meio de levantamento bibliográfico para se compreender a trajetória de construção do direito à cidade, bem como para a análise dos elementos e dos princípios que o compõem. Assim, conclui-se que os diferentes aspectos do direito à cidade se materializam nos princípios que o conformam, como o princípio da moradia digna e adequada, princípio da função social da terra e da propriedade, o princípio da sustentabilidade ambiental urbana, o princípio da gestão democrática da cidade e princípio da justiça ambiental.

Palavras-chave: Urbanização, Direito à cidade, Princípios, Planejamento urbano

Abstract/Resumen/Résumé

The city is the object of study in different areas of knowledge, covering paths in philosophy, social sciences, economics, geography, and law. Each of these sciences contributes to the understanding of the complex urban phenomenon. The right to the city stands as an institute that transits in different areas. Originating as a philosophical political platform in reaction to the commodification of the city of Paris, in 1968, over the years it has been incorporated into the discourse and practices of social movements critical of the exclusionary processes of development of urban space, and finally, it is elevated to socially relevant legal good and becomes a positive and internationally protected right. In this context, which principles form the right to the city is questioned, starting from the hypothesis that the right to the city is formed by principles that reach different dimensions that compose it. The present research was developed through a bibliographic survey to understand the trajectory of the construction of the right to the city and analyze the elements and principles that compose it. Thus, it is

concluded that the different aspects of the right to the city materialize in the principles that conform it, such as the principle of dignified and adequate housing, the principle of the social function of land and property, the principle of urban environmental sustainability, the principle of democratic management of the city and the principle of environmental justice.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urbanization: right to the city, Principles, Urban planing

1 INTRODUÇÃO

O processo de desenvolvimento urbano é marcado por desigualdades econômicas e sociais nas sociedades capitalistas, e por meio da atuação dos movimentos sociais, é colocado como pauta política a necessidade de uma nova forma de se construir as cidades. Essas reivindicações encontram respaldo em discussões realizadas pelo filósofo Henri Lefebvre, em seu livro *O Direito à Cidade*, escrito na década de 1960, diante das profundas transformações pelas quais passava a cidade de Paris.

O conceito de Direito à Cidade, tem origem no âmbito da filosofia política, e apesar de ser profundamente marcado pela crítica ao modelo capitalista de produção do espaço urbano na sua formulação inicial, hoje é compreendido como um novo paradigma para se pensar o espaço urbano, tanto fora, quanto dentro do âmbito jurídico.

Neste aspecto, o presente estudo tem como objetivo propor uma reflexão sobre o processo de construção do Direito à Cidade e a trajetória do instituto até sua formulação atual. A primeira formulação do conceito de direito à cidade aparece na obra do filósofo Henry Lefebvre. Ao longo do tempo a discussão sobre as injustiças sociais e econômicas que marcam o espaço urbano ganham espaço na dinâmica dos movimentos sociais e no âmbito teórico.

Em sua formulação jurídica, o Direito à Cidade ganha contorno e espaço no cenário internacional ao se constituir como núcleo central da Nova Agenda Urbana, documento elaborado na esfera da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, realizada em Quito, em 2016. Assim, mostra-se relevante e necessário a análise dos princípios que o conformam o direito à cidade.

2 DE LEFEBVRE À CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE E A NOVA AGENDA URBANA

O conceito de Direito à Cidade possui duas dimensões: a primeira delas é ligada às suas origens de contestação do modelo de produção capitalista do espaço urbano, reconhecida como uma plataforma político-filosófica e dimensão jurídica (TRINDADE, 2012). A dimensão político-filosófica é elaborada pelo filósofo marxista Henri Lefebvre em 1968, no livro homônimo, *O Direito à Cidade*¹.

¹ Título original: *Le droit à la Ville*.

Em seu livro, Lefebvre se propõe a pensar o processo de urbanização das cidades contemporâneas, colocando no cerne deste processo a industrialização. O contexto no qual o autor está inserido é o das transformações industriais da cidade de Paris na década de 1960.

Neste cenário de transformações, Henri Lefebvre (2001, p. 23) concebe a experiência de viver nas cidades a partir da ideia de habitar, que, para o autor, traduz em “participar de uma vida social, de uma comunidade, aldeia ou cidade”. Para ele, “a vida urbana detinha, entre outras, essa qualidade, esse atributo. Ela deixava habitar, permitia que os cidadãos-cidadãos habitassem”. Assim, “esses encontros, confrontos de diferenças, conhecimentos, reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos padrões que coexistem na Cidade” (LEFEBVRE, 2001, p. 22), são os seus pressupostos, os elementos que constituem o valor de uso da vida urbana.

As transformações, apontadas por Henri Lefebvre, evidenciam que, na época, o valor de uso da cidade estava sucumbindo ao valor de troca, ou seja, o espaço urbano, antes destinado à convivência e interação social, passou a ser regido pelas leis da mercantilização. É diante disso que Lefebvre (2001, p. 106) contesta a estrutura da sociedade capitalista, que tudo transforma em mercadoria, afirmando ser “impossível considerar a hipótese da reconstituição da cidade antiga; possível apenas encarar a construção de uma nova cidade, sobre novas bases, numa outra escala, em outras condições, numa outra sociedade”.

Portanto, para Lefebvre, o direito à cidade não poderia se realizar em sociedades que organizem sua produção e distribuição de riquezas no modelo capitalista. É possível verificar o caráter revolucionário e anticapitalista de sua teoria no seguinte trecho:

A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) exigem o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria) e por conseguinte se inscrevem nas perspectivas da revolução sob a hegemonia da classe operária (LEFEBVRE, 2001, p. 139).

Pensar o urbano, conforme o autor, pressupõe a contestação da estrutura capitalista da sociedade, que mercantiliza a cidade, fazendo prevalecer o valor de troca sobre o valor de uso. Nesta esteira, David Harvey (2014, p. 24), ao resgatar as contribuições de Lefebvre, afirma que “a totalidade do sistema capitalista de acumulação infinita, assim como suas estruturas relacionadas de poder de exploração de classe e do Estado, deve ser derrubada e substituída”.

A perspectiva pela qual Lefebvre analisa o conceito é uma perspectiva revolucionária, não apenas reformista (HARVEY, 2014). Nas palavras de Thiago Aparecido Trindade (2012, p. 87) “o direito à cidade parece como uma utopia, uma plataforma política a ser construída e conquistada pelas

lutas populares contra a lógica capitalista de produção da cidade”, sendo assim, “não se refere a mais um direito a ser institucionalizado no arcabouço jurídico do Estado”.

Cabe apontar que o direito à cidade de Lefebvre precisa ser atualizado e repensado em termos contemporâneos. É o que faz David Harvey (2014, p. 28), ao pensar este direito a partir da perspectiva da coletividade, “é um direito mais coletivo que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização”.

Harvey afirma que este direito constitui um poder sobre o processo de determinar a forma por meio da qual as cidades são feitas e refeitas (HARVEY, 2014). Ressalta o autor, ainda, que se trata de um conceito vazio, repleto de possibilidades, e dependente de quem lhe confere um significado. Assim, diz David Harvey (2014, p. 63), o direito à cidade que temos hoje é restrito e excludente, pois se encontra “muito mais estritamente confinado, na maior parte dos casos, nas mãos de uma pequena elite política e econômica com condições de moldar a cidade cada vez mais segundo suas necessidades particulares e seus mais profundos desejos”.

A construção teórica de David Harvey (2014, p. 247), apesar de colocá-lo enquanto um direito humano coletivo de moldar a cidade conforme as necessidades de todos e não apenas de alguns grupos políticos e econômicos, preserva no seu interior a essência anticapitalista e revolucionária observada nas proposições de Henri Lefebvre, conforme se observa:

O Direito à Cidade deve ser entendido não como um direito ao que já existe, mas como um direito de reconstruir e recriar a cidade como um corpo político socialista com uma imagem totalmente distinta: que erradique a pobreza e a desigualdade social e cure as feridas da desastrosa degradação ambiental. Para que isso aconteça, a produção das formas destrutivas de urbanização que facilitem a eterna acumulação de capital deve ser interrompida.

Assim, ele afirma que ele é “um direito de fazer a cidade diferente, de formá-la mais de acordo com nossas necessidades coletivas (por assim dizer) [...] Se nosso mundo urbano foi imaginado e feito, então ele pode ser reimaginado e refeito”. Neste sentido, o autor compreende a cidade enquanto uma construção social, capaz de ter novas dinâmicas, moldadas de acordo com as necessidades sociais.

Apesar da origem conceitual deste direito datar do final da década de 1960, David Harvey (2014, p. 12) afirma que, para compreender o seu ressurgimento, não se deve voltar apenas ao legado intelectual de Henri Lefebvre. Para Harvey, o desenvolvimento contemporâneo do direito à cidade está intrinsecamente ligado à atuação dos movimentos sociais urbanos, e, “como grande dialético e crítico imanente da vida cotidiana urbana, certamente Lefebvre estaria de acordo”.

No Brasil, no ano de 2001, é aprovada a Lei nº 10.257, autointitulada Estatuto da Cidade. A aprovação deste estatuto é resultado da pressão política e social do Fórum Nacional pela Reforma Urbana. O Estatuto da Cidade representa a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que compõem o Capítulo da Política Urbana, e determina os objetivos da política urbana, sendo o principal: ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e propriedade urbana. Também estabelece dezoito diretrizes gerais, com destaque: a garantia do direito à cidade sustentáveis, que é a garantia do “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Em função da aprovação do Estatuto da Cidade, e da previsão expressa do direito às cidades sustentáveis, Betânia Alfonsin *et. al* (2017, p. 1220) afirma que “o Brasil se tornou o primeiro país do mundo a positivar o direito à cidade”. A partir da aprovação do Estatuto da Cidade, os movimentos sociais se articularam em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana, partindo, de acordo com os autores, “para voos mais altos, com a elaboração da CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE” (ALFONSIN *et. al*, 2017, p. 1221).

Nas palavras de Letícia Marques Osório (2006, p. 194), a partir de 2002, no segundo Fórum Social Mundial, “os movimentos sociais e organizações não-governamentais de todo mundo, especialmente da América Latina, começaram a delinear o texto que hoje se apresenta como Carta Mundial do Direito à Cidade”. Para autora, a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 “desencadeou um processo de disseminação da concepção do direito à cidade como um novo direito humano coletivo, com base em uma plataforma de reforma urbana para ser implementada pelos países” (OSÓRIO, 2006, p. 194).

O preâmbulo a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, transcrito por Letícia Marques Osório (2006, p. 200), afirma que, no âmbito dos Fóruns Mundiais Sociais, desde 2001, organizações e movimentos, de forma articulada:

têm discutido e assumido o desafio de construir um modelo sustentável de sociedade e vida urbana, baseado nos princípios da solidariedade, liberdade, igualdade, dignidade e justiça social, e fundamentada no respeito às diferenças culturais urbanas e o equilíbrio entre o urbano e o rural.

Neste contexto, diversas organizações, movimentos populares, organizações não governamentais, associações de profissionais, fóruns e redes nacionais e internacionais da sociedade, comprometidas “com as lutas sociais por cidades mais justas, democráticas, humanas e sustentáveis, vêm construindo uma Carta Mundial pelo Direito à Cidade” (OSÓRIO, 2006, p. 200). Busca-se,

assim, uma concepção mais ampla no que diz respeito à qualidade de vida, extrapolando o âmbito da moradia e do bairro para alcançar a cidade como um todo.

Para Betânia Alfonsin *et. al* (2017, p. 1221), “a Carta Mundial pelo Direito à Cidade passou a ser uma referência internacional da sociedade civil no processo de mobilização pelo reconhecimento, pelas Nações Unidas, de que o direito à cidade é um direito humano”. A Carta, transcrita por Letícia Marques Osório (2006, p. 201), também compreende a cidade enquanto uma construção social, culturalmente rica, que deve ser pensada para todos os seus habitantes.

Já em relação ao direito à cidade, tem-se a seguinte definição:

O usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direito humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e a filiar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos imigrantes (OSÓRIO, 2006, p. 201).

Conforme é possível verificar, a definição apresentada pela Carta é ampla e complexa. Dentre seus princípios, encontra-se: o exercício pleno da cidadania e gestão democrática da cidade; a função social da cidade e da propriedade urbana; a igualdade, não discriminação; a proteção especial de grupos e pessoas em situação de vulnerabilidade; o compromisso social do setor privado; o impulso à economia solidária e à políticas impositivas e progressivas; o planejamento e gestão da cidade; a produção social do habitat; o desenvolvimento urbano equitativo e sustentável; o direito à informação pública; a liberdade e integridade; a participação política; o direito de associação, reunião, manifestação e uso democrático do espaço público urbano; o direito à justiça; o direito à segurança pública e à convivência pacífica, solidária e multicultural; o direito à água, ao acesso e à administração dos serviços públicos domiciliares e urbanos; o direito ao transporte público e à mobilidade urbana; o direito à moradia; o direito ao trabalho; e o direito ao meio ambiente sustentável.

Analisando o conjunto de direitos que compõem o direito à cidade, a partir da Carta, Orlando Alves dos Santos Júnior e Cristiano Müller (2008, p. 13) apontam para três princípios que guiam esse conjunto de direitos: o exercício pleno da cidadania, a gestão democrática da cidade e a função social da cidade e da propriedade.

Em relação ao primeiro princípio, os autores apontam que ele se refere à realização plena de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, “assegurando a dignidade e o bem-estar coletivo dos habitantes da cidade em condições de igualdade e justiça, assim como o pleno respeito à produção social do habitat”. Sobre a gestão democrática da cidade, os autores afirmam que a cidade é uma construção coletiva, ou seja, com vários atores e processos. Dessa forma, devem ficar garantidos “o controle e a participação de todas as pessoas que moram na cidade, através de formas diretas e representativas no planejamento e governo das cidades”, assim, afirmam os autores, devem ser favorecidas as administrações locais e as organizações populares (SANTOS JÚNIOR; CRISTIANO MULLER, 2008, p. 13).

Já no que diz respeito à função social da cidade e da propriedade urbana, Orlando Alves dos Santos Junior e Cristiano Müller (2008) as entendem como “a prioridade do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano”. Sintetizando a compreensão de direito à cidade trazida pela Carta, os autores indicam a necessidade de “conduzir as políticas urbanas em direção à construção de uma cidade inclusiva, compartilhada, digna, equitativa, justa, pacífica, solidária e cidadã” (SANTOS JÚNIOR; CRISTIANO MULLER 2008, p. 13).

Sobre as diferentes finalidades e funções desempenhadas pela Carta, Leticia Marques Osório (2006, p. 196) afirma que o documento pode se constituir enquanto:

um referencial político, social, econômico e ambiental a ser construído; como um conjunto de princípios orientadores dos processos de produção, construção e gestão das cidades, comprometidos com o cumprimento dos direitos humanos; e como uma carta que estabelece direitos, deveres, mecanismos de exigibilidade e fiscalização que vão orientar a ação dos agentes públicos privados que atuam nas cidades.

Na época, a autora sinalizava para a inexistência de um estatuto internacional que protegesse o direito à cidade embora destaque a existência de diversas normas dispersas, no âmbito dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, que poderiam servir de norte para a elaboração e execução das políticas públicas urbanas que objetivem a construção de espaços urbanos justos.

No entanto, com a amplificação internacional que este direito alcançou, sobretudo pela positivação na legislação brasileira, por meio do Estatuto da Cidade, em 2001, e também pela

elaboração da Carta Mundial pelo Direito à Cidade em 2005, seus comandos se consolidaram na Conferência das Nações Unidas sobre habitação e desenvolvimento sustentável, ocorrida em Quito, no Equador, em outubro de 2016.

Das discussões realizadas no âmbito da conferência, resultou a elaboração da Nova Agenda Urbana que, de acordo com Betânia de Moraes Alfonsin *et al.* (2017, p. 1223), demonstra a consolidação histórica deste direito, ao afirmar que “o texto final é claramente influenciado pela Carta Mundial do direito à cidade”.

Para a autora, o fato do termo “Direito à Cidade” ser mencionado apenas uma vez não diminui sua importância. A Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis para todos reconhece o fenômeno da urbanização enquanto uma das mais transformadoras tendências do séc. XXI e aponta para uma visão compartilhada de cidade para todos, referindo-se:

à lição e ao uso de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis, fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços enviados por governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como **direito à cidade**, em suas legislações, declarações políticas e diplomas. (NAÇÕES UNIDAS, 2016, p. 13, grifos meus).

Dessa forma, a Nova Agenda Urbana tem por núcleo central a visão compartilhada de cidade, enquanto uma atualização da ideia da cidade destinada a todos. Diferentemente da Lei nº 10.257 de 2001, aprovada no Brasil, a Nova Agenda Urbana, discutida e firmada no âmbito internacional, não possui obrigatoriedade ou coercitividade em relação ao seu cumprimento.

Porém, conforme aponta Betânia de Moraes Alfonsin *et al.* (2017, p. 1224), “os estados membro das Nações Unidas, ao participarem de um processo internacional como o processo preparatório à *Habitat III*, assumem compromisso de natureza política”, influenciando a produção de normas nacionais e locais em consonância com o compromisso político assumido.

Essa influência dos textos produzidos internacionalmente, compreendidos pelo conceito de *Soft Law*², é observada por Fernanda Levenzon e Sebastian Tedeschi (2014, p. 86), ao analisarem as

² Nas palavras de Valério de Oliveira Mazzuoli (2012, p. 40, grifos do autor) “a *soft law* é produto do século XX, tendo nascido principalmente no âmbito do direito internacional do meio ambiente, prevendo um **programa de ação** para os Estados relativamente à determinada conduta em matéria ambiental, tendo depois ampliado os seus horizontes para outros campos do direito. O exemplo mais nítido desse tipo de instrumento é a chamada *Agenda 21*, que se baseia num plano de ação a ser seguido pelos Estados para a salvaguarda do meio ambiente no século XXI”. No mesmo sentido, Paulo Henrique Gonçalves Portela (2012, p. 90) afirma a *soft law* envolve, entre outras características, “normas, jurídicas ou não, de linguagem vaga ou de conteúdo variável ou aberto ou, ainda, que tenham caráter principiológico ou genérico,

transformações legislativas em alguns países da América Latina em torno das questões urbanas, ao afirmarem que:

O enfoque do *Direito à Cidade*, formulação teórica que foi inicialmente desenvolvido no campo da sociologia urbana, foi impulsionado na América Latina principalmente a partir de propostas de redes da sociedade civil. Reunindo-se no Fóruns Sociais Mundiais e com base na plataforma que propôs a *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*, um conjunto de atores sociais impulsionou com força esta transformação no enfoque das políticas urbanas colocando em evidência a questão do acesso ao solo para os pobres (tradução nossa)³.

Demonstrou-se, aqui, um pouco da trajetória de desenvolvimento do Direito à Cidade, tanto em âmbito nacional, quanto internacional, do direito à cidade. O item seguinte objetiva a análise dos princípios fundamentais que o sustentam.

3 OS PRINCÍPIOS CONFORMADORES DO DIREITO À CIDADE

Diversos são os aspectos que juntos compõem o Direito à Cidade. A seguir, serão abordados alguns dos princípios que balizam a forma pela qual ele deve ser compreendido. A presente discussão não possui o objetivo de esgotar o tema, dado a sua amplitude, por isso, fez-se elencado alguns pontos que, em conjunto, formam seu desenho conceitual. São os princípios: o do direito à moradia; o da função social da terra e da propriedade; o da sustentabilidade ambiental urbana; o da gestão democrática da cidade; e o princípio da justiça ambiental.

O primeiro princípio se configura enquanto a primeira faceta materializada do direito à cidade. Pensar o espaço urbano e as questões urbanas no Brasil, é pensar e reivindicar um local para morar. Diante da dinâmica urbana de segregação e exclusão, a moradia possibilitou que a compreensão de cidade se ampliasse.

Na Constituição, a moradia foi incluída na qualidade de um direito social no art. 6º, ao lado de outros direitos básicos, por exemplo, a educação, a saúde, o trabalho, a alimentação. Isso se deu, porém, apenas no ano de 2000, por meio da Emenda Constitucional de 26/2000. No entanto, até se

impossibilitando a identificação de regras claras e específicas; normas que prevejam mecanismos de solução de controvérsias, como a conciliação e a mediação; atos concertados entre os Estados que não adquiriram a forma de tratados e que não sejam obrigatórios; atos das organizações internacionais que não sejam obrigatórios; instrumentos produzidos por entes não-estatais que consagrem princípios orientadores do comportamento dos sujeitos de Direito Internacional que tendam a estabelecer novas normas jurídicas”.

³ Texto original: “El enfoque del *derecho a la ciudad*, formulación teórica que fue inicialmente desarrollado en el campo de la sociología urbana, se impuso em América Latina principalmente a partir de propuestas de redes de la sociedad civil. Reuniendo-se em los foros sociales mundiales y con base em la plataforma que propuso la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*, un conjunto de actores sociales impulso con fuerza este cambio de enfoque em las políticas urbanas poniendo re relieve la cuestión del acceso al suelo para los pobres”.

chegar à inclusão desse direito humano fundamental no texto constitucional, diversos textos e declarações internacionais já o consagravam dessa forma, é o caso da Declaração dos Direitos do Homem, de 1948, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965, entre outros (OSÓRIO, 2014).

É possível observar a preocupação em apontar que a moradia não se compreende apenas enquanto casa, ou quatro paredes. Moradia, para o Comentário Geral nº 4, elaborado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, deve ser pensada de forma ampla, social e ambientalmente adequada. Assim, o próprio comentário apresenta os seus elementos constitutivos, que, de forma geral, podem ser resumidos em: segurança jurídica da posse; disponibilidade de serviços públicos de forma ampla e geral; acessibilidade aos custos financeiros; habitabilidade de moradia; acesso à moradia adequada e à terra; adequada localização e adequação cultural (COMENTÁRIO GERAL nº 4, 2004).

A partir do exposto, deve-se pensar no princípio da moradia positivado na Constituição brasileira não de forma restrita, mas sim enquanto princípio da moradia digna e adequada. E, para que a moradia seja digna e adequada, os requisitos apresentados acima devem estar presentes. Dessa forma, o movimento proposto pelo comentário geral é de ampliação do conceito de moradia, para englobar necessidades físicas, sociais e econômicas (OSÓRIO, 2014).

O segundo princípio balizador do direito à cidade é o princípio da função social da terra e da propriedade. Este pode ser considerado enquanto um dos elementos fundamentais para a compreensão do direito à cidade, principalmente na sua dimensão jurídica. Na legislação brasileira, a função social da propriedade – que se estende a todos os tipos, incluindo a propriedade da terra, inclusive a da terra urbana, foco do presente estudo – constitui elemento intrínseco, uma vez que o texto constitucional, em seu art. 5º, inciso XXII, garante o direito à propriedade, mas, no inciso seguinte, vincula-a ao atendimento da sua função social.

Analisando os dispositivos constitucionais supracitados, José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 15, grifo do autor) assevera que “numa interpretação conjugada dos postulados, ter-se-ia como que a afirmação: ‘é garantido o direito de propriedade **desde que** atenda a sua função social’”. Dessa forma, para o autor, a função social “estampa verdadeira condição para a garantia do direito”.

Essa composição estrutural que a função social possui em relação à propriedade é explicada ainda por José Afonso da Silva (2012, p. 74):

A função social manifesta-se na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens. Por isso é que se conclui que o direito de propriedade não pode ser mais tido como um direito individual. A inserção do princípio da função social, sem impedir a existência da instituição, modifica sua natureza.

Neste sentido, fica evidente que a vinculação da propriedade ao atendimento da sua função social faz com que o direito à propriedade deixe de ser individual, para considerar em sua estrutura os interesses do coletivo. Mariana Senna Sant’Anna (2011, p. 122) afirma ainda que “o papel a ser cumprido pela propriedade não é o de servir somente aos interesses do proprietário particular, mas deverá atingir os interesses da coletividade”. Desta forma, “o proprietário não mais pode fazer o que bem entender com sua propriedade, visto que está limitado legalmente a obedecer aos interesses da sociedade na utilização de seu imóvel” (SANT’ANNA, 2011, p. 122).

Para Betânia de Moraes Alfonsin *et al.* (2017, p. 1125), constitui tarefa desafiadora conceituar, delimitar e estabelecer o que é a função social da cidade, mas, diante disso, aponta que é possível considerar a “função social da cidade uma funcionalização do solo urbano no sentido de a todos servir, de maneira equânime, para que se usufruam das utilidades que tornam urbano o solo”.

Buscando compreender o que significa a função social das cidades, José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 14) afirma que:

Desenvolver as funções sociais de uma cidade representa implementar uma série de ações e programas que tenham por alvo a evolução dos vários setores de que se compõem uma comunidade, dentre eles os pertinentes ao comércio, à indústria, à prestação de serviços, à assistência médica, à educação, ao ensino, ao transporte, à habitação, ao lazer e, enfim, todos os subsistemas que sirvam para satisfazer as demandas coletivas e individuais.

Ainda com o intuito de apresentar uma compreensão sobre o significado da função social da cidade, o autor aponta que, ao se pensar os objetivos da política urbana, deve-se observá-los a partir de duas perspectivas: a da função social da cidade e a da função social da propriedade urbana, configurando-se enquanto duas coisas diversas. Assim:

Enquanto nas funções sociais da cidade devem ser desenvolvidas os setores que resultam das demandas primárias e secundárias da coletividade, a função social da propriedade urbana reflete a adequação da propriedade à ordem urbanística estabelecida no plano diretor (CARVALHO FILHO, 2009, p. 15).

A função social da cidade e a função social da propriedade urbana são princípios distintos, porém, para além de suas diferenças, faz-se necessário observar os elementos convergentes. Nas palavras de Betânia de Moraes Alfonsin *et al.* (2017, p. 1226), ambos os princípios “determinam uma

funcionalização, voltado a um aspecto social (um para a propriedade, outro para a cidade)”. A autora conclui apontando para o conteúdo axiológico social comum aos dois princípios.

Sobre este conteúdo axiológico social, Edésio Fernandes (2010, p. 61) analisa as obrigações impostas ao Poder Público, em especial o municipal, encarregado de controlar o processo de desenvolvimento urbano, formulando políticas territoriais e de uso do solo, “nas quais os interesses individuais de proprietários de terras e propriedades têm necessariamente de coexistir com outros interesses sociais, culturais e ambientais de grupos socioeconômicos e da cidade como um todo”.

O terceiro princípio analisado é o princípio da Sustentabilidade Ambiental Urbana. Na legislação brasileira, a sustentabilidade no contexto urbano aparece positivada no inciso I, presente no artigo 2º do Estatuto da Cidade. Disciplina, de forma expressa, o direito à cidade sustentáveis, compreendendo este direito em conjunto de outros, tais quais: o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Da análise do dispositivo citado, é possível compreender a preocupação do legislador em conjugar a garantia do direito à cidade àquela da sustentabilidade ambiental. Ele se materializa na preocupação em garantir o direito à cidade para as gerações presentes, sem comprometê-lo, para assegurá-lo também para as futuras.

Para José Antônio Tietzmann e Silva (2006, p. 135), falar em sustentabilidade urbana é falar de uma complexa relação entre homem e natureza, uma vez que os objetivos residem:

na integração do meio humano ao meio natural, do meio construído ao meio verde, das atividades humanas às atividades naturais, e tudo isso sem esquecer que essa integração deve ser feita por uma única razão: assegurar um equilíbrio tal a cada um desses meios que a qualidade de vida não seja diferente da dos elementos que o compõem.

Em função desse complexo conjunto de integrações, o autor sentencia que a “cidade sustentável representa um conceito verdadeiramente difícil de se concretizar”. Em relação à origem do termo, José Antônio Tietzmann e Silva (2006) explica que, enquanto conceito, o termo “cidade sustentáveis” – que implica a consideração da cidade como um sistema – não havia aparecido no quadro mundial senão a partir da década de 1990.

Neste período, no cenário internacional, a Campanha das Cidades Europeias Sustentáveis, de 1994, de acordo com Francisco Carrera (2005, p. 45), estabeleceu princípios de grande importância para a compreensão e adaptação dos modelos sustentáveis de cidade, são eles: o princípio dos limites ambientais; o da gestão e procura; o princípio da eficácia ambiental e o da equidade.

O primeiro, o princípio dos limites ambientais, relaciona-se com a capacidade dos ecossistemas de se regenerar, ou seja, “se os limites da realização de determinadas atividades humanas forem ultrapassados, os ecossistemas deterioram-se, e o mal pode ser irreversível” (CARRERA, 2005, p. 46). O segundo, se relaciona, por sua vez, com a obrigação que os governos possuem de regular o mercado, as cidades e as atividades públicas, com o objetivo de alcançar uma melhoria na qualidade de vida, conciliando, assim, necessidades contraditórias (CARRERA, 2005).

Já o princípio da eficácia ambiental, de acordo com Francisco Carrera (2005, p. 47), consiste em “conseguir o máximo benefício econômico por unidade de recursos utilizados e de resíduos produzida”. Por fim, o princípio da equidade configura-se enquanto uma justa distribuição de bens, serviços e das capacidades e oportunidades para o acesso. Continua o autor, “os cidadãos mais desfavorecidos sofrem mais os problemas ambientais e têm menos possibilidades de resolvê-los”. Este aspecto da sustentabilidade ambiental urbana está intimamente relacionado à justiça ambiental, que exploraremos em breve.

Reafirmando o desafio posto em relação à sustentabilidade urbana, Klemens Laschefski (2013, p. 157) relaciona a insustentabilidade urbana, traduzida na baixa qualidade de vida, à segregação socioespacial e à degradação ambiental, em um contexto capitalista de produção e distribuição de riquezas, em que se “produz cidades que expressam a insustentabilidade do atual modelo de desenvolvimento”, gerando “as chamadas crises ambientais e desigualdade social”.

Neste sentido, é possível compreender a busca por uma sustentabilidade urbana enquanto uma tarefa que requer uma mudança estrutural em relação ao modo pela qual a sociedade contemporânea se relaciona com a produção, consumo e distribuição de riquezas. No entanto, partindo de uma perspectiva pragmática, faz-se necessário pensar a sustentabilidade urbana também em termos jurídicos.

Uma vez que, como bem destaca José Antônio Tietzmann e Silva (2006, p. 145):

definir a extensão jurídica do termo “cidade sustentável” é uma tarefa essencial, pois será essa extensão – considerada como objetivo, um princípio de ação ou um direito do cidadão – que determinará seu grau de intrusão ou sua capacidade de assegurar certos direitos fundamentais, fato decisivo para a concretização da cidade sustentável.

Nesses termos, justifica-se, portanto, uma abordagem em termos jurídicos, principalmente a partir da legislação brasileira, do direito à cidade, partindo da consolidação das bases principiológicas norteadoras da compreensão desse direito. Tal abordagem específica se justifica, pois, pelo fato de que é “constantemente em nível local que as ações concretas em relação à organização territorial

urbana têm lugar” (TIETZMANN E SILVA, 2006, p. 145). Ou seja, apesar da consolidação do direito à cidade no cenário internacional, é nas legislações locais que ele se materializa.

Sintetizando a ideia de sustentabilidade ambiental urbana, Betânia de Moraes Alfonsin *et al.* (2017, p. 1229) afirma:

Cidades não podem ser construídas com base apenas em seu valor econômico. O pleno desenvolvimento das suas funções sociais prevê políticas de prevenção e precaução de desastres ambientais e dos efeitos desfavoráveis que decorrem da construção das cidades irregulares. Novos padrões de consumo, e coeficientes, devem ser implantados. As cidades devem investir na produção de energias limpas e na redução de fontes de aquecimento global. A resiliência passa a ser vetor de observância obrigatória na criação e desenvolvimento das cidades.

Para a autora, os instrumentos existem, no entanto, “o desafio diário e constante é internalizá-los e torná-los realidade” (ALFONSIN *et al.*, 2017, p. 1229). Essa realização de que fala a autora, perpassa necessariamente por outro princípio muito caro à construção do direito à cidade: o princípio da Gestão Democrática.

No Artigo II da Carta, denominado “Princípios e Fundamentos Estratégicos do Direito à Cidade”, consta no item de número 1 o Exercício Pleno da Cidadania e Gestão Democrática da Cidade. No subitem 1.2, define-se o seguinte:

Todas as pessoas têm direito a participar de formas diretas e representativas na elaboração, definição e fiscalização da implementação das políticas públicas e do orçamento municipal nas cidades para fortalecer a transparência, eficácia e autonomia das administrações locais e das organizações populares (OSÓRIO, 2006, p. 202).

Porém, a forma de participação é explicada em outros artigos da carta. Betânia de Moraes Alfonsin *et al.* (2017, p. 1230) aponta que, apesar deste subitem dar ênfase à democracia direta, “apenas nos Art. III, item 1 e Art. VIII, item 1 que se qualifica a participação como ‘ampla, direta, equitativa’”, conforme se verá a seguir.

Em consonância com esses dispositivos, o Estatuto da Cidade, no artigo 43 e seguintes, disciplina a forma pela qual se garantirá uma gestão democrática da cidade, indicando a participação de órgãos colegiados, em nível nacional, estadual e municipal, com debates, audiências e consultas públicas e conferências sobre assuntos urbanos, também em todos os níveis.

O quarto princípio, o da gestão à cidade, expressa não somente a participação na discussão, execução e fiscalização dos planos de programas e políticas públicas municipais, mas também na construção do orçamento municipal. Pela Carta Mundial pelo Direito à Cidade no Artigo III, transcrita na íntegra por (OSÓRIO, 2006):

As cidades se comprometem a ter espaços institucionalizados para a participação ampla, direta, equitativa e democrática dos cidadãos no processo de planejamento de elaboração, aprovação, gestão e avaliação democrática das políticas e orçamentos públicos, planos e programas de ações por meio de órgãos colegiados, audiências, conferências, consultas e debates públicos, iniciativas populares de projetos de lei e de planos de desenvolvimento urbano (p. 205).

No Artigo VIII, a participação política é reforçada:

Todos(as) os(as) cidadãos(ãs), conforme lei que regulamenta seu exercício têm direito a participação na vida política local mediante a eleição livre e democrática dos representantes locais em todas as decisões que afetem as políticas locais relativas a cidade, incluído políticas e serviços de planejamento, desenvolvimento, gestão, renovação ou melhora de vizinhança. As cidades deverão garantir o direito as eleições livres e democráticas dos representantes locais, a realização de plebiscitos e iniciativas legislativas populares e o acesso equitativo aos debates e audiências públicas nos temas relativos ao direito a cidade (p. 206).

A participação popular amplamente disciplinada no Estatuto da Cidade, que indiscutivelmente inspirou a formulação supracitada na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, de acordo com Jivago Petrucci (2011, p. 167, grifos do autor), destaca um procedimento de participação: “atingir uma *legitimação* da gestão pública através do *procedimento*”. Isso quer dizer que, sem a participação popular nos termos estabelecidos, as políticas públicas urbanas carecem de legitimidade e, no caso dos termos do Estatuto da Cidade, também de legalidade⁴.

A participação popular na construção de políticas públicas urbanas leva a outro princípio que deve compor a ideia de direito à cidade: o princípio da justiça ambiental. O conceito de Justiça Ambiental também tem seu surgimento no seio dos movimentos sociais, especificamente na década de 1980, nos Estados Unidos da América. Conforme apontam Henri Acselrad, Cecilia Campello do Amaral Mello e Gustavo das Neves Bezerra (2009, p. 17), na década de 1960, já se tinha a percepção de que os riscos e acidentes ambientais estavam intimamente conectados com a etnia do grupo afetado:

Certas análises sobre a distribuição dos riscos ambientais haviam chegado à conclusão de que os impactos dos acidentes ambientais estão desigualmente distribuídos por raça e renda: áreas de concentração de minorias raciais têm uma probabilidade desproporcionalmente maior de sofrer com riscos e acidentes ambientais.

⁴ Estatuto da Cidade, Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização e debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento, **como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal** (grifo nosso).

É neste contexto que as lutas sociais contra essa desigualdade se originam, elevando à “justiça ambiental a condição de questão central na luta pelos direitos civis” (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 19). Incorpora-se, assim, a questão da desigualdade social na agenda dos movimentos ambientalistas.

Justiça Ambiental pode ser compreendida enquanto quinto princípio, e é compreendida como “o conjunto de princípios que asseguram que nenhum grupo de pessoas, sejam étnicos, raciais ou de classe, suporte uma parcela desproporcional de degradação do espaço coletivo” (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 10). Assim, o princípio está intimamente relacionado ao da gestão democrática da cidade e o da sustentabilidade ambiental.

Apesar de ter se desenvolvido em um contexto específico de embates étnicos, a justiça ambiental ampliou e englobou questões sociais, e, a partir dessa ampliação de espectro de alcance, passou-se a ser possível a aplicação em realidades como a brasileira, tanto nas áreas rurais, quanto nos espaços urbanos. Neste sentido, Henri Acserald, Selene Herculano e José Augusto Pádua (2004, p. 11) afirmam que no Brasil a justiça ambiental precisa considerar:

tanto as carências de saneamento ambiental no meio urbano, quanto, no meio rural, a degradação das terras usadas para acolher assentamentos de reforma agrária. Não são apenas os trabalhadores industriais e os moradores no entorno das fábricas que pagam, com a saúde e suas vidas, os custos das chamadas “externalidades” da produção de riquezas, mas também os moradores dos subúrbios e periferias urbanas, onde fica espalhado o lixo químico, os moradores das favelas desprovidas de esgotamento sanitário, os lavradores induzidos a consumir agrotóxicos que envenenam suas famílias, terras e produção; as populações extrativistas, progressivamente expulsas de seu território de uso comunal.

A partir destas considerações, é possível perceber a clara possibilidade de se pensar o espaço urbano a partir da perspectiva da justiça ambiental. Ou, de forma contrária, pensar o espaço urbano enquanto espaço no qual se observa os processos de injustiça ambiental. De acordo com Daniele Velleda Moura (2010, p. 3), trata-se de “situações onde a carga dos danos ambientais do desenvolvimento se concentra, de modo predominante, em locais onde vivem populações pobres”.

A injustiça ambiental urbana é resultado de processo predatório, tanto de produção, ocupação do solo, destruição de ecossistemas, e de localização espacial de dejetos poluentes, atingindo diretamente as condições de saúde da população que reside em bairros pobres e excluídos (MOURA, 2010).

A Rede Brasileira de Justiça Ambiental, por sua vez, alicerça em quatro princípios e fundamentos elementares. Sobre eles, os autores (2009, p. 41) apontam o seguinte:

Asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, decisões de políticas e programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas; asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país; asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais, a destinação de rejeitos e a localização de fontes de riscos ambientais, **bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito**; favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade de seu uso (grifo nosso).

É possível perceber que um dos núcleos centrais da justiça ambiental para enfrentar os processos de segregação, exclusão e distribuição injusta dos riscos ambientais urbanos, se dá por meio da participação popular, ou seja, recorrendo-se a processos democráticos na construção de políticas públicas ambientais urbanas. Neste sentido, o princípio da justiça ambiental carrega em si e umbilicalmente se relaciona com a gestão democrática da cidade. Sem gestão democrática não há forma de se falar em justiça ambiental, e, sem justiça ambiental, não há possibilidade de se falar em direito à cidade.

Nas palavras de Nelson Saule Júnior e Karina Uzzo (2010, p. 263), o Direito à Cidade então se caracteriza:

Pela gestão democrática e participativa das cidades; pelo cumprimento da função social da cidade; pela garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; pela subordinação da propriedade à função social; e pelas sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social (tradução nossa)⁵.

Conforme é possível observar, o direito à cidade possui um conjunto significativo de princípios que o conformam, princípios estes que compõem suas múltiplas dimensões: social, ambiental e econômica e é a partir da conjugação dessas múltiplas dimensões que ele se compõe.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à cidade surge no âmbito da filosofia, quando o filósofo Henry Lefebvre observa o processo de mudança e mercantilização do espaço urbano de Paris e as consequências econômicas e

⁵ Texto original: “El derecho a la ciudad, caracterizado por una gestión democrática y participativa de las ciudades; por el cumplimiento de la función social de la ciudad; por la garantía a la justicia social y a condiciones dignas para todos los habitantes de las ciudades; por la subordinación de la propiedad a la función social, y por sanciones a los propietarios en caso de desobediencia a la función social”.

sociais desse processo. Com uma significativa fundamentação marxista, o autor compreende que a efetivação do direito à cidade se dará em uma sociedade na qual o modelo capitalista seja superado.

Com o passar do tempo o conceito ganha espaço, como instrumento de contestação dos processos excludentes e desiguais de urbanização no âmbito dos movimentos sociais. Em paralelo, a dinâmica das forças sociais internaliza o conceito na esfera jurídica. Assim, o conceito conquista espaço na pauta de discussão internacional a partir da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, até se tornar conceito nuclear da Nova Agenda Urbana.

Com uma visão compartilhada de cidade e com o objetivo de que essa visão denominada de direito à cidade seja consagrada em legislações, declarações políticas e diplomas, verificou-se a importância e a necessidade de compreender quais os princípios que conformam tal direito.

A partir da análise dos documentos que definem o que é o direito à cidade, é possível destacar alguns princípios como aqueles que dão forma ao direito à cidade. Em primeiro lugar, destacam-se os princípios da moradia digna e adequada, o princípio da função social da terra e da propriedade, o princípio da sustentabilidade ambiental urbana, o princípio da gestão democrática da cidade e princípio da justiça ambiental.

Verifica-se, portanto, que o direito à cidade é multidimensional, e suas variadas dimensões se materializam em um conjunto significativo de princípios conformadores, princípios estes que alcançam as questões sociais, econômicas e ambientais. Sendo fundamental a compreensão dessa...

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecilia Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (orgs.). **Justiça ambiental e cidadania: trabalhos apresentados no Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental, Trabalho e Cidadania realizado na Universidade Federal Fluminense**, 2001. Rio de Janeiro: Relumê Duramá: Fundação Ford, 2004.

ALFONSIN, Betânia de Moraes [et al.]. Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana. **Revista de Direito à Cidade**. Vol. 09, nº 03, 2017, p. 1214-1246.

CARRERA, Francisco. **Cidade Sustentável: utopia ou realidade?**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3ª ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2014.

- LASCHEFSKI, Klemens. **500 anos em busca da sustentabilidade urbana**. Caderno Metr pole. v. 15, n. 29, São Paulo, jan/jun, 2013, p. 143-169.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito   cidade**. Tradu o de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro. 2001.
- LEVENZON, Fernanda; TEDESCHI, Sebastian. El derecho a la ciudad em las reformas legales de algunos países de América Latina. In: FERNANDES, Ed sio; ALFONSIN, Betânia. **Direito   moradia adequada: o que  , para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- MOURA, Daniele Veleda. Justiça ambiental: um instrumento de cidadania. **Qualit@s**. Vol. 09, n  1, 2010, p.1-10.
- OSÓRIO, Letícia Marques. Direito   cidade como direito humano coletivo. In: FERNANDES, Ed sio; ALFONSIN, Betânia (orgs.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- OSÓRIO, Letícia Marques. O direito   moradia como direito humano. In: In: FERNANDES, Ed sio; ALFONSIN, Betânia (coords.). **Direito   moradia adequada: o que  , pra quem serve e como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 39-68.
- SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida – da constitui o federal ao plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Lib rio. **Direito urbanístico e ambiental**. 2  ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; MÜLLER, Cristiano. **Direito humano   cidade**. Curitiba: Plataforma Dhesca Brasil. Cole o Cartilhas de Direitos Humanos. Vol. VI, 2008.
- SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7  ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros Editores LTDA, 2012.
- TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito   cidade. **Lua Nova**, n  87, São Paulo, 2012, p. 139-165.
- UNIDAS, Na es. **Declara o de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis. Nova Agenda Urbana – Habitat III**. Conferência das Na es Unidas para Habita o e Desenvolvimento Urbano Sustentáveis. Quito, 2016.
- UNIDAS, Na es. **Comentário Geral n  4. Comitê de Direitos Econ micos, Sociais e Culturais**, 2004.