XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

EDSON RICARDO SALEME

LUDMILA ALBUQUERQUE DOUETTES ARAÚJO

MARCONI DO Ó CATÃO

Copyright © 2016 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. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/ UDF; Coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Ludmila Albuquerque Douettes Araújo, Marconi do Ó Catão – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-171-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito Urbanístico. 3. Cidade. 4. Alteridade. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A evolução da legislação urbanística no Brasil vem enfrentando inúmeros desafios criados pelas novas situações sociais, políticas, econômicas e ambientais decorrentes do crescimento urbano intensivo. De fato, no decorrer do tempo, os fenômenos de industrialização e urbanização vêm provocando uma grande concentração econômica, determinando, por sua vez, processos de exclusão e segregação sócio-espacial de grande parte da população. Nessa conjuntura, a elaboração da legislação urbana brasileira tem sido marcado a partir de interesses compatíveis com o fenômeno de acumulação de capital sem controle nas cidades, com graves consequências na vida cotidiana daquelas pessoas que têm sido tradicionalmente excluídas dessa realidade.

Na análise do processo de urbanização, a doutrina tem citado três paradigmas para a orientação dos estudos jurídicos no Brasil: noções diferentes da cidade, do Estado e das relações entre ambos; sendo que tais inclinações têm revelado enfoques conflitantes existentes no país, ou seja, a questão dos direitos de propriedade, do direito administrativo e a ampla abordagem no campo dos estudos sócio-jurídicos.

Em meados da última década do século passado, gradativamente foi sendo elaborada uma legislação urbanística no Brasil, isso a partir de Estudos Especializados, Seminários e da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, entre outros fatos importantes, culminando com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que prevê a matéria da Política Urbana, estabelecendo um novo paradigma de orientação social para o Direito Urbano Brasileiro. Saliente-se que esta Carta Magna se refere literalmente ao Direito Urbanístico (art. 24, I), ao dispor quanto à competência para legislar sobre ele, tendo, inclusive, inserido o Município no âmbito

da Federação Brasileira, ao lado dos Estados e Distrito Federal (arts. 24, I e §§ 1º e 2º; 30, I, II e VIII; e 182 da CF/88). Assim, visando o cumprimento do objetivo primordial do urbanismo, qual seja, o ordenamento das cidades para propiciar às pessoas suas funções sociais básicas, tais como moradia, transporte, lazer, trabalho etc., o Município deverá legislar sobre vários aspectos.

Com a Carta Magna de 1988, o processo de tomada de decisões sobre questões urbanas foi reconhecido como político, devendo haver toda uma definição sobre os padrões e limites de

exploração econômica da propriedade, sendo a população reconhecida como agente político. Então, foi criado um novo direito social – o direito ao planejamento urbano , devendo a legislação urbanista propor instrumentos eficazes para que as autoridades públicas controlem adequadamente o processo de uso e desenvolvimento do solo, criando direitos, obrigações e responsabilidades, tanto para os agentes privados quanto para os públicos; além do mais, esse planejamento deverá ter uma dimensão sociopolítica, na qual participem diferentes interesses e grupos sociais.

Na atualidade, a análise da cidade torna-se cada vez mais complexa pelo fato de outras temáticas passarem a fazer parte da agenda deste estudo, ou seja, questões ambientais, invasões de áreas protegidas legalmente, surgimento de loteamentos clandestinos, a problemática do destino final dos resíduos sólidos e a violência urbana são apenas alguns aspectos inerentes à discussão sobre a cidade. Sem dúvida, tudo isso faz parte do rol de desafios que a cidade, sobretudo a metrópole, tem de enfrentar no mundo contemporâneo. Ademais, associados a essa pauta de debate, focos antes poucos explorados se insinuam por meio das atuais características do processo de modernização – vias de circulação, arquitetura de edifícios, meios de comunicação, déficit de moradia, localização dos conjuntos habitacionais,

etc.

O Grupo de trabalho "Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I" é composto por três capítulos, abaixo dispostos, reunindo os títulos dos artigos diretamente relacionados pela pertinência temática abordada, tendo sido elaborados em conformidade com as orientações estabelecidas no XXV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), realizado entre os dia 06 e 09 de julho de 2016 em Brasilia-DF, em parceria com o Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, da Universidade de Brasilia-UnB, com o tema "Direito e Desigualdades: diagnósticos e perspectivas para um Brasil justo". No texto seguinte, serão descritos integralmente os artigos que foram devidamente apresentados pelos seus autores.

Coordenadores do GT

Profº. Drº. Marconi do Ó Catão - Universidade Estadual da Paraiba - UEPB

Profª. Drª. Ludmila Albuquerque Douettes Araújo - Universidade Estadual da Paraiba - UEPB

Profº. Drº. Edson Ricardo Saleme - Universidade Católica de Santos - UNISANTOS

1- LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E O DIREITO À MORADIA

1.1 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS FAVELAS NOS CASOS DE “DIREITO DE LAJE”: CONSTRUINDO PONTES ENTRE O DIREITO INOFICIAL E O DIREITO VIGENTE. - Cláudia Franco Corrêa , Juliana Barcellos da Cunha e Menezes

1.2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA POR INTERESSE SOCIAL NA LEI 11.977 de 07 DE JULHO DE 2009: O EXCESSO PROCEDIMENTAL NA EXIGÊNCIA DA LEGITIMAÇÃO DA POSSE.-Edimur Ferreira De Faria , Ana Paula Matosinhos

1.3 DIREITO À MORADIA E GENTRIFICAÇÃO: A POLÍTICA DE ALUGUEL EM FOCO - Leandro Teodoro Andrade , Zulaiê Loncarcci Breviglieri

1.4 GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS: UMA ANÁLISE DAS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELO ESTATUTO DA METRÓPOLE - Isadora Cristina Cardoso de Vasconcelos , Luly Rodrigues Da Cunha Fischer

1.5 NÚCLEO GESTOR COMPARTILHADO COMO VIABILIZADOR DA DEMOCRACIA NA REVISÃO DE PLANO DIRETOR: ESTUDO DE CASO PRELIMINAR DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS-SP - Celso Maran De Oliveira , Isabela Battistello Espíndola

1.6 O ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DAS CORTES BRASILEIRAS SOBRE O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA - Jonismar Alves Barbosa , Hiago Mendes Guimarães

1.7 O PAPEL DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL E DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA PARA A CONSTRUÇÃO DE CIDADES SEGURAS.- Paula Isabel Bezerra Rocha Wanderley , Martha Maria Guaraná Martins de Siqueira

1.8 O “VIVER VERDE” COMO UM “VIVER COM QUALIDADE”: A NOVA ROUPAGEM ESTRATÉGICA DOS EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS, ANTE A LACUNA EXISTENTE ENTRE A LEGISLAÇÃO E A URBANIZAÇÃO EM SALVADOR-BA -Rafaela Campos De Oliveira , Juliana Campos De Oliveira

1.9 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: DIREITO HUMANO À MORADIA DIGNA, UM DOS INSTRUMENTOS DE COMBATE À DESIGUALDADE SOCIAL -José Herbert Luna Lisboa , Anna Caroline Lopes Correia lima

2- A CIDADE E SUAS FUNÇÕES SOCIAIS

2.1 A URBANIZAÇÃO DA REGIÃO NORTE DE GOIÂNIA E A OCUPAÇÃO DAS APP' s DO CÓRREGO CAVEIRAS - Tamiris Melo Pereira , Vilma de Fátima Machado

2.2 ALTERNATIVAS DE FINANCIAMENTO DE INFRAESTRUTURA URBANA: UMA ANÁLISE DE DESEMPENHO DOS CERTIFICADOS DE POTENCIAL ADICIONAL CONSTRUTIVOS NAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS ÁGUA ESPRAIADA (SP) e PORTO DO RIO (RJ) - Pedro Henrique Ramos Prado Vasques , Gustavo Flausino Coelho

2.3 EXCLUSÃO SOCIAL NAS CIDADES COMO FATOR DESENCADEANTE DA VIOLÊNCIA URBANA: uma perspectiva a partir das representações sociais -Marcia Andrea Bühring , Querli Polo Suzin

2.4 MOBILIDADE URBANA, DESENVOLVIMENTO E DIREITO À CIDADE: ANÁLISE DAS PLATAFORMAS BICICLETAR E MEU ÔNIBUS EM FORTALEZA - Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire , Tainah Simões Sales

2.5 NOVAS PROPOSTAS INTERNACIONAIS EM PROL DAS CIDADES

2.6 O DIREITO À CIDADE COMO UTOPIA E AS POSSIBILIDADES PARA UMA ESTRATÉGIA URBANA ALÉM DO FETICHISMO DO DIREITO URBANÍSTICO.- Ana Mônica Medeiros Ferreira

2.7 O DIREITO À CIDADE NO BRASIL - Jauro Sabino Von Gehlen

2.8 O DIREITO AO TRANSPORTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL - Roberto Berttoni Cidade , Teófilo Marcelo de Arêa Leão Júnior

2.9 O RELEVANTE PAPEL DAS CIDADES NA INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA: A REDE MERCOCIDADES COMO VIA PROPÍCIA À RESSIGNIFICAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS DE FRONTEIRA E AO DESENVOLVIMENTO DA INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA - Joséli Fiorin Gomes

2.10 O TRANSPORTE HIDROVIÁRIO COMO ALTERNATIVA DE MOBILIDADE URBANA DE MANAUS.- Eduardo Terço Falcão , Allan Carlos Moreira Magalhães

3- SOCIEDADE, PROPRIEDADE E MEIO AMBIENTE URBANO

3.1 A COBRANÇA DE “LUVAS” EM LOCAÇÃO NÃO RESIDENCIAL -Guilherme Assis De Figueiredo

3.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA E A DESAFETAÇÃO DE BEM PÚBLICO -Gustavo Soares Lomeu

3.3 A INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO - DEMOCRÁTICA PARA O DESENVOLVIMENTO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS COM RESPEITO A FUNÇÃO

SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE - Gabriela Soldano Garcez

3.4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO EFICACIAL DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A IDEOLOGIA

CONSTITUCIONALMENTE ADOTADA -Matheus Felipe De Castro , Tais Mirela Sauer

3.5 A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL NAS CIDADES BRASILERIAS MAXIMIZADA ATRAVÉS DA TRIBUTAÇÃO ORTODOXA DO IPTU -Bruno Soeiro Vieira , Iracema De Lourdes

Teixeira Vieira

3.6 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: DESAPROPRIAÇÃO URBANA PARA FINS DE INTERESSE SOCIAL - Maria Fernanda De Carvalho Bottallo

3.7 O CONFLITO ENTRE O DIREITO À MORADIA E MEIO AMBIENTE NA CIDADE DAS LUZES -Renildo Viana Azevedo

3.8 O PAPEL DO CONCIDADES DE CHAPECÓ NA GESTÃO PARTICIPATIVA DO MEIO AMBIENTE URBANO - Reginaldo Pereira , Guilherme Augusto De Toni

3.9 OS TEMPLOS DE MATRIZ AFRICANA EM SALVADOR E O MEIO AMBIENTE URBANO -Bruno Moitinho Andrade de Souza

3.10 VULNERABILIDADE E ESPAÇO URBANO: MEDIDAS PARA A DESCONSTITUIÇÃO DOS OBSTÁCULOS URBANOS NO CERNE DA LEI N. 13.146, DE 6 DE JULHO DE 2015, DE INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA - Paulla Christianne Da Costa Newton , Ludmila Albuquerque Douettes Araújo

NOVAS PROPOSTAS INTERNACIONAIS EM PROL DAS CIDADES

NEW CHARTERS AND DOCUMENTS RELATED TO THE CITIES ORGANIZATION

Flavia Piva Almeida Leite
Silvia Elena Barreto Saborita

Resumo

A ocupação desordenada de centros urbanos realidade inconteste no Brasil, desde a época colonial. O despreparo dos governantes e a canalização de cada vez mais pessoas para as urbes trouxe problemas que se busca corrigir com a experiência internacional. Diversas frentes de profissionais esforçam-se nessas correções por meio de um planejamento correto das cidades. A Carta de Atenas (1933), revelou-se muito promissora quando lançada. Contudo, novas frentes foram sendo formadas, não somente em sua reforma, como também nas diversas reuniões da ONU – Habitat I, II e III. Este trabalho terá a missão de analisar a evolução histórica desses documentos.

Palavras-chave: Evolução urbana, Carta de atenas, Onu (habitat iii)

Abstract/Resumen/Résumé

The uncontrollable occupation of urban centers are undeniable in Brazil, since colonial times. The unpreparedness of the government has resulted on the excessive concentration of people. It has brought problems that the international experts are trying to solve. Many professionals are seeking better ways of planning the cities. The Charter of Athens 1933, proved to be very promising when released. However, new documents were issued on this subject, not only in its reform, as well as in several UN meetings - Habitat I, II and III. This work will analyze the historical evolution of all these documents.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urban development, Charter of athens, Un (habitat iii)

Introdução

A política urbana é a forma pela qual se busca propor no planejamento e normas municipais a melhor alocação de recursos necessários em prol da melhor opção pelo uso do solo, mormente com instalação dos equipamentos urbanos. O urbanismo incorporou novas práticas sustentáveis de maneira a modernizar as cidades e prepará-las para um futuro promissor, sobretudo que possa acolher as futuras gerações.

No sistema jurídico nacional reconhece-se ao Município, como ente federativo, a tomada de decisões relacionadas aos locais onde os equipamentos urbanos serão instalados e aspectos concernentes às posturas e ao uso do solo. Nesse sentido compete a municipalidade o poder de se elaborar código de obras e a lei de posturas.

Este trabalho buscará identificar como a Carta de Atenas, editada em 1933, repercutiu de forma a criar novos fóruns de discussão em prol do direito das cidades até se chegar à reunião "HABITAT III", a terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável que irá acontecer no final deste ano. Nesse sentido serão analisadas as reuniões até hoje realizadas e como elas têm repercutido na promoção das cidades sustentáveis preconizada em inúmeros instrumentos internacionais.

Essas reuniões viabilizaram, por seus diversos estudos e constatações, no reconhecimento de um conteúdo mais abrangente ao urbanismo, que deixou de ser simplesmente voltado a regulações espaciais da urbe. Novas questões passaram a ser entabuladas e equacionadas tais como: sustentabilidade, empregabilidade, deslocamento, paisagismo, moradia, acessibilidade, sem deixar também de regulamentar a melhor maneira de ocupar sua área territorial. Isso comprova não somente que as necessidades humanas se ampliaram. Pela dicção das cartas as municipalidades são protagonistas fundamentais no desenvolvimento nacional, pois é partir dessas células é que se iniciam as ações em prol da concretização de compromissos internos e internacionais.

Interessante notar que esses encontros passaram a ser fórum de discussão de novas propostas, tecnologias, iniciativas regulatórias, de integração regional, entre outras tantas possibilidades. No âmbito local importante também reconhecer que diversos grupos e associações se empenham na coleta de opiniões populares para que as necessidades sejam expostas e eventualmente atendidas pelos dirigentes municipais.

No Brasil é possível constatar o avanço em prol de uma consolidação do ente municipal como verdadeiro protagonista na aceleração do desenvolvimento nacional. A

Constituição brasileira possui capitulo próprio para tratar do meio ambiente urbano. O Estatuto da Cidade, a Lei n. 10.257, de 2001, regulamenta os artigos 182 e 183 dedicados ao tema urbano. Outras normas de igual relevo foram criadas, sobretudo, com o propósito de se contemplar a regularização fundiária e a questão da moradia dos hipossuficientes.

Neste trabalho se estudarão a evolução da Carta de Atenas, de 1933, os avanços na nova versão de 2003, nos capítulos iniciais. A seguir serão indicados os fóruns mais relevantes em matéria urbanística e, finalmente, enfocado os estudos preparatórios para a Habitat III, cujo intuito é consolidar o direito da cidade como um direito fundamental, necessário à sadia qualidade de vida, essencial ao ser humano. Nas conclusões serão tecidas as considerações acerca da participação brasileira nas novas reuniões e as prioridades para os anos vindouros.

Aqui se empregará o método de procedimento histórico investigando os processos e ocorrências pretéritas a fim de se provar a evolução das constatações e proposições. Quanto aos meios, trata-se de pesquisa bibliográfica com indicação das fontes empregadas ou mesmo estudadas em sites nacionais e internacionais.

1. A urbanificação nos centros citadinos

A partir das transformações decorrentes do desenvolvimento da produção proporcionadas pelo incremento do progresso teórico, surge a cidade industrial. Os acontecimentos no mundo geram o fenômeno da urbanização, levando a população a concentrar-se nas cidades. Essa tendência de ida do campo para a cidade fez recrudescer a população urbana. Isso devido às inúmeras oportunidades ocasionadas pelo fenômeno da industrialização. Assim, viver na cidade sempre parecia mais atraente do que permanecer no campo (WILHEIM, 2008, p. 33.).

No Brasil, a relação cidade-campo não difere como tendência, porém, constitui-se na sua lógica por matizes históricas próprias.

Por ocasião de seu descobrimento, chegam ao País os primeiros colonizadores portugueses, que encontram uma terra quase deserta, com uma população de baixo nível econômico e técnico, sem possibilidades de exportar e sem capacidade para absorver as manufaturas importadas da Europa. Diante dessa situação e da abundância de uma madeira avermelhada encontrada em grande parte do litoral brasileiro, os portugueses instalaram as primeiras feitorias, iniciando o sistema de extração do pau-brasil, bem como outras atividades de extrativismo que predominavam nessa época (REIS FILHO, 1968, p. 31).

O processo de formação urbana só se iniciou efetivamente em 1532, com a expedição de Martim Afonso de Souza, que funda a vila de *São Vicente*, no litoral paulista. Neste período, o Brasil é dividido em capitanias hereditárias, com o objetivo de colonizá-lo com os recursos particulares dos donatários. Por esse sistema a Coroa portuguesa outorgava a esses donatários enormes extensões de terra para que os mesmos colonizassem o novo território, inclusive, com a incumbência de fundar vilas e cidades. "A grande maioria dos núcleos urbanos instalados nos dois primeiros séculos de colonização, o foi pelo esforço e interesse dos colonos e donatários, com o estímulo da Metrópole, mas sem a participação direta dessa" (REIS FILHO, 1968, p. 31).

As primeiras cidades brasileiras nasceram espontaneamente no litoral costeiro, em virtude do tipo de economia prevalente voltada para o comércio exterior.

Durante todo o século XVIII, expedições adentraram o interior do território brasileiro em busca de metais preciosos. Com a descoberta do ouro, o País passa por sensíveis transformações: há um afluxo populacional vindo de Portugal e de outras áreas povoadas da colônia, a transferência da capital da Colônia (de Salvador para o Rio de Janeiro, no ano 1763), o deslocamento do eixo produtivo do Nordeste açucareiro para o Sudeste aurífero, a interiorização do crescimento econômico no País. Tais fatores originaram novas vilas e cidades, fazendo surgir uma nova vida social, que se torna essencialmente urbana.

Durante o início do século XIX, o café impulsionou a economia brasileira. O Estado imperial investiu pesadamente na melhoria das estradas terrestres e, detinha por sua vez, um sistema extraordinário de portos que possibilitava uma melhor troca comercial e comunicação entre as regiões do país. Concentrado a princípio no sudoeste do país, o grão foi o principal produto de exportação do País, atraindo imigrantes europeus e o comércio de escravos. A economia cafeeira e a imigração européia alteraram profundamente a configuração das cidades nessa época. Com a expansão das cidades formaram-se vários povoados e distritos, levando a população a enfrentar sérios problemas de higiene, devido à ausência de saneamento.

O rompimento da economia colonial, a complexidade da comercialização de produtos agrícolas como o café, a vida política de relativa independência, e, finalmente, o surgimento da indústria em substituição das importações, foram fatos sucessivos e definitivos, fortes e diretamente motivadores da ocorrência do incessante fenômeno da urbanização das cidades brasileiras.

Desde a década de 1930, e mais especificamente a década de 1960, a concentração da população na área urbana ocorreu de forma acelerada e descontrolada, acarretaram uma série

de conseqüências fatais para as cidades, tais como: o mau uso e ocupação do solo urbano, traduzidos em crise habitacional e segregação espacial, levando o Poder Público a intervir nesses espaços e editar normas jurídicas de cunho higienista.

Essa nova ordem urbana é influenciada pelo aumento populacional; o aumento de produção de bens e serviços decorrentes dos setores primário (agricultura), secundário (indústria) e terciário (serviços); a redistribuição populacional ante o aumento demográfico e às transformações da produção e da localização dos estabelecimentos industriais, que se concentram ao redor das cidades e crescem mais rapidamente que o resto do mundo; o desenvolvimento dos diversos meios de transporte, estradas, navios a vapor, estradas de ferro, com uma enorme movimentação de mercadorias e mobilidade de pessoas. Esse desenvolvimento permite prever novas transformações mais rápidas e profundas; as novas tendências do pensamento político produzem também a desvalorização das formas tradicionais de controle político do ambiente construído (BENEVOLO, 2007, p. 551).

Nas últimas décadas do século XX, a cidade sofre uma nova e profunda transformação, formando uma nova forma de assentamento: surgem às *regiões metropolitanas,* fenômeno também conhecido por *conurbação* ou *metropolização*. Esse novo fenômeno levou a uma ocupação caótica, irracional e ilegal do solo urbano, com o aparecimento de favelas e de loteamentos clandestinos. Aliado a esses fatores, dá-se também a falta de orientação, execução e fiscalização eficiente para as obras de edificações e calçadas, fechando um cenário não muito positivo para a qualidade de vida das pessoas que habitam as cidades.

Julio César de Sá Rocha entende que a cidade é:

> [...]”compreendida como centro populacional permanente, altamente organizado, com funções urbanas e políticas próprias, espaço geográfico transformado pelo homem pela realização de um conjunto de construções com caráter de continuidade e contigüidade. Espaço ocupado por uma população relativamente grande, permanente e socialmente heterogênea, no qual existem atividades residencial, de governo, industrial e comercial, com um grau de equipamento e de serviços que assegure as condições de vida humana”. (ROCHA, 1999, p. 4)

Mais adequado à realidade é o entendimento de José Afonso da Silva que entende ser cidade no Brasil “ [...] um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar, simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser *um núcleo urbano, sede do governo municipal.*” (SILVA, 2006, p. 26)

A concentração nas grandes cidades tende a se acentuar.[1] No Brasil, essa tendência também já ocorre[2] (BRASIL, 2007). E, quanto maiores forem as cidades, mais os seus habitantes dependerão de infraestrutura para terem acesso pleno às oportunidades de trabalho e de consumo nelas concentradas. Consequentemente, o padrão desta urbanização gera a perda, por parte dessa população, da qualidade de vida nas cidades. Isso pode ser constatado por serviços públicos que não logram atender as necessidades presentes, excesso de trânsito nas vias de acesso, escassez de equipamentos urbanos e ausência de moradias necessárias para acolher a concentração populacional.

2. Carta de Atenas e suas propostas

Como bem afirmou Choay a cidade "produz metrópoles, conurbações, cidades industriais, grandes conjuntos habitacionais. No entanto, fracassa na ordenação desses espaços.(CHOAY, 2007, p. 1)." Com o fenômeno da industrialização, a sociedade tornou-se essencialmente urbana. Como ensina José Afonso da Silva, a urbanização criou problemas que precisam ser corrigidos pela *urbanificação.* Este seria um "processo deliberado de correção da urbanização, consistente na renovação urbana, (...) mediante a ordenação dos espaços habitáveis". [3] (SILVA, 2006, p. 27)

O *urbanismo,* entendido como uma ciência e como técnica, ultrapassou as muralhas da cidade para abarcar todo um território determinado, incluindo a cidade como principal objeto de estudo e intervenção.

Inicialmente, o urbanismo foi concebido como a arte de embelezar[4] (VILLAÇA, 2007, p. 192) a cidade, tendo seu estudo associado à Arquitetura e às artes urbanas.

---

[1] De acordo com estimativas da Organização das Nações Unidas - ONU, entre 1990 e 2025, haverá nas cidades cinco bilhões de pessoas, sendo que 80% vão estar nesta parte do planeta.

[2] Nesse sentido o Ministério das Cidades em seu *Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana – PlanMob* constata que: "o intenso processo de urbanização do país nas últimas décadas se deu com profundas diferenças regionais, mas com um elemento comum: a tendência para a concentração, para o crescimento das grandes cidades, para a metropolização. Hoje, cerca de 70 milhões de pessoas vivem em 27 regiões metropolitanas oficialmente constituídas; nelas, 453 municípios concentram 41% da população brasileira. A concentração não ocorre apenas nas regiões metropolitanas: 50% dos brasileiros vivem em apenas 209 cidades (3,77%) enquanto em metade do número de cidades vivem 91,15% da população. Se consideradas as 224 cidades com mais de 100 mil habitantes, são 86,6 milhões de pessoas (51%), e apenas as 31 cidades com mais de 500 mil habitantes somam 46, 9 milhões de pessoas (27,7%). **As projeções oficiais para os anos de 2005 a 2015 mostram que esta concentração tende a se acentuar**". (grifo nosso).

[3] O autor explica a distinção entre *urbanização* e *urbanificação*, sendo a *urbanização*, segundo ele, "o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural". Para corrigir os problemas causados pela *urbanização*, dá-se, então, a *urbanificação*, termo cunhado por Gastón Bardet, para quem "a *urbanização* é o mal, a *urbanificação* é o remédio.".

[4] No Brasil, Flavio Villaça ainda explique que o *urbanismo* aparece inicialmente associado à arte urbana, à arquitetura das cidades, ao embelezamento urbano. No ano de 1875, é produzido o primeiro relatório,

Vários pensadores urbanos conceberam modelos e planos para conter os males da cidade industrial. O modelo progressista, surgido já na era industrial e concomitante às necessidades do capitalismo, encontrou uma maior aceitação entre os urbanistas. A partir de 1928, essa corrente encontra seu órgão de difusão num movimento internacional, o grupo dos C.I.A.M. (Congressos Internacionais de arquitetura moderna) que reúne representantes não só da Europa (Gropius, Le Corbusier, Sert etc), mas também dos Estados Unidos (Neutra, Wiener), do Japão (Sakakura), do Brasil (Lucio Costa) entre outros.

No ano de 1933, em Atenas, durante o IV C.I.A.M, o grupo propõe uma nova formulação doutrinária, sob o nome de *Carta de Atenas.* Essa nova proposta estava alicerçada em conceber um plano de cidade não ligado às limitações da tradição cultural, mas com características particulares que deviam estar a serviço da eficácia e da estética. (CHOAY, 2007, p. 21). Para isso, utilizou as noções de necessidades do homem-tipo para definir as funções a ser objeto do planejamento das cidades, identificando-as nas necessidades de habitação, trabalho, recreação do corpo e do espírito e circulação.

A cidade moderna, idealizada no texto da Carta de Atenas, organiza-se a partir das quatro funções-chave: habitar, trabalhar, recrear-se e circular; estas têm de ser atendidas de maneira satisfatória para o conjunto da população, a qual é considerada sem qualquer tipo de discriminação social. Assim, tais funções devem ser dispostas separadamente entre si, através de um zoneamento seletivo, numa rígida separação de divisão de áreas com base nessas quatro funções.[5]

A despeito das severas críticas que o texto recebeu, especialmente por refletir uma visão de mundo particularizada, própria de seu autor e do grupo de CIAM - França que liderava, as ideias contidas nesse documento permaneceram como referência para a arquitetura e o urbanismo contemporâneos.

---

apresentando pela Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro, com a incumbência de organizar um *plano geral* para alargamento e retificação de várias ruas desta capital e para a abertura de novas praças e ruas, com o fim de melhorar suas condições higiênicas e facilitar a circulação, dando ao mesmo tempo mais beleza e harmonia às construções. Aos poucos, o plano geral de melhoramentos e embelezamento é substituído pelos planos das maiores cidades do País, que apesar do apelo ao embelezamento, aparecem como uma nova proposta: destaque para a infra-estrutura, principalmente para o saneamento e transportes. Um dos principais representantes desse novo tipo de plano é o Plano de Avenidas de Prestes Maia para São Paulo. O outro é o Plano de Alfred Agache, para o Rio de Janeiro, ambos elaborados em 1930.

[5] Essa concepção tornou-se um verdadeiro código entre urbanistas, influenciando o planejamento urbano com uma rígida separação funcional. Tal concepção foi aceita em muitos países, levando urbanistas a utilizarem em seus projetos essa rígida separação de funções, com construção de bairros exclusivamente residenciais, separados por áreas comerciais e de serviços, segregação de áreas industriais, praças e parques, interligados pelo sistema viário. Dentro dessa concepção, o urbanista Oscar Niemeyer, projeta a construção de Brasília, capital da nossa República na década de 1930.

Essas funções identificadas na Carta de Atenas (habitação, trabalho, recreação e circulação) transcenderam a ciência da arquitetura e do urbanismo e ingressaram no ordenamento jurídico constitucional de 1988. Ademais, o Estatuto da Cidade incorporou esses valores em diversos dispositivos.

3. Nova Carta das Cidades

Após o surgimento da Carta de Atenas de 1933, o Conselho Europeu de Urbanistas (CEU), que reúne várias associações de urbanistas de países europeus, como a França, Alemanha, Itália, Reino Unido, Espanha, Bélgica, Portugal entre outros, adota a *Nova Carta de Atenas*[6], (BERNADRDI, 2006, p. 41) documento no qual se projetou uma visão das cidades européias no século XXI, seus potenciais problemas e funções, bem como os desafios dos agentes envolvidos no processo de urbanização. Essa nova redação ofereceu objetivos gerais diferenciados nas agendas urbanas e trouxe novos horizontes ao planejamento urbano. Existem recomendações e princípios norteadores para os urbanistas e seu conceito-chave é moldado em torno do que denominara como "cidade coerente".

Por esse conceito-chave proposto pela nova Carta, a concretização da cidade proposta não seria utopia ou projeção delirante de inovações tecnológicas. Na verdade, como indicado na redação da nova versão "a cidade coerente deverá integrar um conjunto variado de mecanismos de coerência e de interligação que atuam em diferentes escalas", abarcando a compatibilização visual e material dos elementos físicos urbanos, e, a "coerência entre as diversas funções urbanas, as redes de infra-estruturas e a utilização das novas tecnologias de informação e de comunicação" (CEU, 2003).

A "coerência social", a "coerência econômica" e a "coerência Ambiental" passaram a ser os alicerces sólidos para as cidades do futuro. Essas novas propostas indicam as experiências e necessidades existentes atualmente nos centros urbanos atuais. Não basta haver soluções imediatas, mas si uma coerência lógica entre necessidades humanas e o futuro das cidades.

A coerência social proposta pelo documento propõe um maior equilíbrio social, que envolva não unicamente pessoas, mas também comunidades em geral. Os problemas

[6] A Nova Carta de Atenas de 2003, segundo Jorge Luiz Bernardi, em sua dissertação de Mestrado *Funções sociais da cidade: Conceitos e instrumento,* ao comentar sobre a nova Carta de Atenas assevera que : "esta carta deverá sofrer revisão de quatro em quatro anos, sendo que a primeira revisão foi aprovada no congresso na entidade realizada em 20 de novembro de 2003, em Lisboa Portugal, recebendo o nome de *Carta Constitucional de Atenas 2003 – A visão das Cidades para o século XXI* do Conselho Europeu de Urbanistas".

existentes para solucionar os problemas de acesso à educação, saúde e outros bens sociais são considerados no engajamento dessas cidades nas propostas indicadas pela nova Carta. Prega novas estruturas sociais e econômicas que surgirão para corrigir as grandes disparidades sociais causadas pela exclusão, pobreza, desemprego, criminalidade.

Quanto à coerência econômica, segundo a nova Carta, é fundamental criar-se uma densa rede financeira de grande eficácia e produtividade, mantendo altos níveis de emprego e assegurando uma margem de desenvolvimento em âmbito global. Destarte, para aumentar as vantagens competitivas, as cidades formarão redes urbanas policêntricas de diversos tipos, que recebem a denominação de redes de sinergia de cidades com as mesmas especialidades; redes de complementaridade onde as cidades se interligam para proporcionar diferentes especializações; redes flexíveis, sendo que o objetivo das cidades é a troca de bens e serviços e redes de notoriedade, onde partilhando interesses econômicos e culturais tende a melhorar as respectivas imagens.

Com vistas ao alcance da coerência ambiental (Desenvolvimento Sustentável), o documento prega a conservação dos recursos não renováveis, como solo, ar e água, objetivando proteger a cidade da poluição e degradação. Igualmente consigna que esses recursos devem ser utilizados com prudência e de acordo com as necessidades reais, utilizando tecnologias inovadoras, minimizando o consumo, evitando o desperdício e promovendo a reciclagem e reutilização.

A observância dessas necessidades globais por diversos setores da sociedade é fundamental para a tomada de decisões acertadas. Certamente proporcionarão resultados satisfatórios para o urbanismo local e também no desenvolvimento e ordenamento do território, que deverão transformar a cidade em um espaço igualitário para seus habitantes e em um ambiente apto a integrar social e culturalmente, novos cidadãos.

Importante também mencionar a elaboração da Carta de 2004, no Fórum Social das Américas em Quito, Equador e no Fórum Urbano Mundial em Barcelona. Estas reuniões debateram temas estratégicos para as cidades, a exemplo da governança urbana, o reconhecimento e a implementação dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Ademais, como remarcou Letícia Osório os movimentos sociais e organizações não-governamentais propõem a necessidade de se enfatizar o papel das cidades como espaço em que se garanta o usufruto coletivo de riqueza, cultura, bens e conhecimentos. Desta forma esse direito busca a reversão de valores econômicos sobre as funções sociais da cidade. (OSÓRIO, 2006, p. 193)

Diferentemente da Carta de Atenas de 1933, em que a cidade é vista apenas pela sua funcionalidade, a Nova Carta de Atenas trata das qualidades de uma cidade, centra-se nos seus habitantes e nas suas reais necessidades locais, em mundo de grandes mudanças. Leva em consideração a aspiração das coletividades e as expectativas destas em face das cidades.

A nova proposta não atribui às cidades apenas quatro funções, como na Carta de 1933. Aponta conceitos inovadores e funções voltadas para o século XXI, que segundo aponta Jorge Luiz Bernardi são: "*a cidade para todos, cidade participativa, cidade refúgio, cidade saudável, cidade produtiva, cidade inovadora, cidade do movimento e da acessibilidade, cidade meio ambiente (ecológica/sustentável)*". (BERNARDI, 2006, 59). A *cidade para todos* deverá buscar sempre a inclusão através de planificação espacial e medidas sociais e econômicas que combatam a exclusão social. A *cidade participativa* é aquela em que os cidadãos deverão possuir espaços de participação pública na gestão urbana. A *cidade refúgio* será um lugar adequado para proporcionar o bem-estar e a solidariedade de seus habitantes. A *cidade saudável* visará melhorar as habitações e o meio ambiente através de um planejamento sustentável, com redução dos níveis de poluição, lixo e conservando os recursos naturais. A *cidade produtiva* deverá fortalecer a economia local, gerar postos de trabalho e pequenos negócios, para melhorar o nível de educação e formação profissional de seus cidadãos além de oferecimento de maior número de postos de trabalho. A *cidade inovadora* utilizará e permitirá o acesso a todos de tecnologias de informação e comunicação. Com isso, desenvolverá cidades multficetárias, comprometidas com os processos de governo e gestão. A *cidade ecológica, baseada* num processo de planejamento conectado ao processo de participação social, constituindo-se em princípios do desenvolvimento sustentável. E por fim, a *cidade dos movimentos racionais e da acessibilidade* que deverá vincular o planejamento e as estratégias de transporte de forma integrada, priorizando o cidadão na efetivação de seus anseios e necessidades e não uma circulação para os automóveis. (BERNARDI, 2006, p. 43).

4. Discussões Internacionais em defesa do Direito das Cidades

Como referido anteriormente, no âmbito jurídico, outros documentos foram elaborados em Conferências e Fóruns Urbanos Internacionais com o propósito de promover social e ambientalmente o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos e a aquisição de abrigo adequado para todos. Esses documentos contribuíram para a introdução gradativa do reconhecimento do direito à cidade na pauta dos processos globais voltados a

tratar dos assentamentos humanos. Nesse sentido, esclarece Denise Antonucci, Volia Regina Costa Kato e outras que:

> "O crescimento exponencial da população mundial, em meados do século XX, colocou em alerta um grupo de pessoas (cientistas, educadores, economistas, funcionários públicos) representando 10 países, reuniram-se na Academia dei Lincei, em Roma, originando o Clube de Roma. Foi dada assim origem ao Projeto sobre o Dilema da Humanidade com objetivo de eliminar problemas inter-relacionados e comuns a todas as sociedade: pobreza e abundância, deterioração do meio ambiente, não confiança nas instituições, expansão urbana, insegurança no emprego, alienação da juventude, rejeição dos valores tradicionais, inflação e outros problemas econômicos.
> As preocupações do Clube de Roma também foram expressas na ONU, por U-Thant, Secretário Geral entre 1961 e 1971, que demonstrava seu temor pelo aumento desproporcional dos problemas mundiais. Seu sucessor, Kurt Waldheim tentou exercer o papel de mediador entre os interesses das grandes potências e os do Terceiro Mundo, inaugurando e participando de uma série de conferências da ONU sobre problemas mundiais emergentes, entre as quais se insere a Conferência de Vancouver de 1976, que deu origem ao Programa Habitat.
> (...)
> Os programas promovidos pelo Habitat são concebidos para auxiliar as decisões políticas dos governos e comunidades locais a enfrentar as questões urbanas e encontrar soluções exequíveis e duradouras. Sua organização é descrita em diversos documentos (...). (ANTONUCCI, 2009, p. 3)

Saule Junior, no mesmo sentido, corrobora o entendimento de que diversos eventos internacionais produziram declarações e cartas acerca da temática urbanística como o propósito, sobretudo, de articular instrumentos de base cientifica e jurídica que permitam criar dimensão local dos direitos econômicos, sociais, culturais e políticos no âmbito citadino, inclusive como espaço de realização e afirmação de direitos humanos. Com base nesses documentos é possível uma articulação segura em prol do reconhecimento do direito à cidade como direito humano cada vez mais próximo. (SAULE JUNIOR, 2007, p. 45)

Em face da dimensão alcançada pela problemática urbana, mais universalizada e global, fruto da uma urbanização muitas vezes descontrolada planeta fez com que a Organização das Nações Unidas realizasse, em 1976, em Vancouver, no Canadá, a primeira Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos – Habitat I. Dessa primeira Conferência resultou a elaboração de dois documentos: a Declaração de Vancouver e o Plano de Ação de Vancouver, que traçou recomendações para ações nacionais e cooperações internacionais, atribuindo total responsabilidade aos governos na elaboração e na implementação de estratégias espaciais e políticas direcionadas ao atendimento das populações vulneráveis.

A Declaração de Vancouver, nas palavras de Antonucci et al estabeleceu uma série de princípios voltados para melhoria da qualidade de vida dos seres humanos "por meio de distribuição mais equitativa dos benefícios do desenvolvimento econômico, enfatizando ainda o planejamento e a regulação do uso da terra, a proteção ao meio ambiente, o atendimento das necessidades das mulheres e jovens e, em especial, o atendimento às populações afetadas por desastres naturais e ou sociais". (ANTONUCCI, 2010, p. 4)

Entre as ações propostas em Vancouver merecem destaque a preparação de planos de estratégias espaciais, adoção de políticas para o desenvolvimento sócioeconômico, integração e coordenação entre crescimento e distribuição populacional nas políticas de assentamentos urbanos; melhoria no emprego, moradia, uso da terra, serviços e infraestrutura. Também o reconhecimento de que a moradia adequada e serviços são direitos humanos básicos e os governos devem assegurá-los a toda população.

Somam-se a essa Conferência, o Tratado sobre a questão urbana, denominado "Cidades, Vilas, Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis", elaborado na Conferência da Sociedade Civil sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), mais conhecida pelo nome de ECO-92, Rio 92, Cúpula ou Cimeira da Terra, realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992.

Nesse documento o direito à cidade é concebido como direito à cidadania, reconhecido como sendo o direito dos habitantes da cidade e povoados participarem na condução dos seus destinos. Inclui o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer, à informação.

Outro evento global de grande relevo para introduzir o direito à cidade como um direito inerente às pessoas que nelas vivem foi a segunda Conferência das Nações Unidades para os Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada na cidade de Istambul, na Turquia, em 1996. A reunião adotou uma agenda básica – *Agenda Habitat*, aprovado por consenso pelos países participantes, entre eles o Brasil. É possível destacar que na agenda abordaram-se dois temas de igual importância global: "Moradia Adequada para Todos" e "Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo em Urbanização". Em seus comentários discutiu-se que os seres humanos devem estar no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável, incluindo moradia adequada para todos e assentamentos humanos sustentáveis, inclusive com o direito a terem uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza.

Aspecto de relevo é o de que a referida "Agenda" articula-se com todas as demais agendas e plataformas emanadas das demais conferências mundiais, convocadas na última década, em particular os conteúdos da Cúpula da Terra, ocasião em que a comunidade internacional expressou, na Agenda 21, conceitos relativos à sustentabilidade dos assentamentos humanos. Todos esses documentos se acham mencionados no texto referenciado.

A Agenda Habitat elaborou um Plano Global de Ação contendo inúmeras estratégias para sua implementação, inclusive para incluir os grupos e pessoas vulneráveis[7] com necessidades especiais no acesso à habitação, infraestrutura, serviços sociais básicos, mecanismos de segurança e processos de tomada de decisões nas esferas nacionais e internacionais. Para reverter esse quadro, contemplou entre suas ações, o dever de o Município planejar, regular, gerir e fiscalizar a oferta de transporte público, de modo que sua prestação o seja de forma acessível, segura, não poluente e de baixo custo. Nesse sentido, a municipalidade deve empenhar-se na oferta de moradias adequadas a essas pessoas, enfatizando a remoção de todos os entraves físicos que possam obstaculizar essa oferta.

Na passagem para o novo milênio, segundo destaca Nelson Saule Junior, o Fórum Social Mundial tornou-se o local ideal para a internacionalização do direito à cidade. "A estratégia estabelecida por um conjunto de organizações da sociedade atuantes com as questões urbanas foi elaborar uma Carta Mundial do Direito à Cidade". (SAULE JUNIOR, 2007, p. 36)

A proposta de uma Carta de Direitos Humanos na Cidade foi apresentada em 2001, pela ONG FASE na VI Conferência Brasileira de Direitos Humanos, com apoio ativo dos instrumentos internacionais de direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

A primeira versão da proposta considerou a "Carta Européia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade", apresentada em Saint-Dennis, em maio de 2000, e o "Tratado por Cidades, Vilas, Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis", e a plataforma brasileira do direito à cidade e a reforma urbana.

---

[7] O termo "grupo vulnerável" é adotado para especificar as pessoas que não têm seus direitos respeitados em razão da discriminação por sexo, raça, etnia, nacionalidade, idade, de exclusão social das pessoas pobres, bem como por deficiências de saúde. Nos termos do parágrafo 93 da Agenda Habitat, a vulnerabilidade das pessoas é causada pela marginalização e exclusão das tendências sócio-econômicas predominantes e dos processos de tomada de decisão, assim como da falta de acesso, em condições de igualdade, aos recursos e oportunidades. São considerados como grupo vulneráveis nos assentamentos humanos as mulheres, as crianças, os idosos, as populações indígenas, as pessoas com deficiência física ou mental, os refugiados e os migrantes.

A Carta determina que as cidades deverão adotar todas as medidas necessárias, de forma adequada e imediata, para assegurar o Direito à Cidade, tais como: utilizar o máximo de recursos para cumprir as obrigações jurídicas estabelecidas nesta carta, proporcionar capacitação e educação em direitos humanos a todos os agentes públicos relacionados com a implementação do direito à cidade, estabelecimento de mecanismos na avaliação e monitoramente das políticas de desenvolvimento urbano e inclusão social.

Estabelece também situações que configuram lesão ao direito à cidade referente às ações e omissões, que resultem em impedimentos, em recusa, em dificuldade ou impossibilidade de realização dos direitos estabelecidos nesta Carta; participação política coletiva de habitantes, mulheres e grupos sociais na gestão da cidade; cumprimento das decisões e prioridades definidas nos processos participativos que integram a gestão da cidade; manutenção de identidades culturais, formas de convivência pacífica, produção de habitação social, assim como as formas de manifestação e ação de grupos sociais e cidadãos, em especial os vulneráveis e desfavorecidos, com base em seus usos e costumes.

Ainda se estabelece na Carta compromissos para sua implementação. No tocante ao governo local, este deverá ter como compromisso elaborar e promover marcos institucionais que consagrem o direito à cidade e deverá construir plataformas associativas, com ampla participação da sociedade civil, para promover o desenvolvimento sustentável nas cidades.

O Estatuto da Cidade consagra o desenvolvimento urbano por meio de diversos institutos e indica que o plano diretor é uma das formulas capazes de assegurar um processo de disseminação da concepção do direito à cidade como um novo direito humano coletivo, assegurando para todos os munícipes uma cidade digna e viável de se usufruir dos direitos humanos que têm direito.

Nesse novo contexto, não somente no Brasil, mas em todo o mundo, o urbanismo não pode ser mais visto apenas e tão-somente como arte de embelezar, mas sobretudo a ciência de se implementar fórmulas capazes das pessoas desenvolverem seus talentos e também suprir suas necessidades. A organização do espaço urbano não é apenas uma das funções do urbanismo, mas a função social da cidade é transformar a cidade em espaço justo, democrático e sustentável a todos os que ali habitarem.

Os grandes desafios e problemas derivados da urbanização moderna passaram a exigir alterações no ordenamento jurídico então vigente. Nesse sentido a Constituição Federal incluiu capitulo relacionado à ordem urbana e finalmente aprovou-se o tão esperado Estatuto da Cidade, que trouxe normas que a municipalidade pode empregar para ser mais funcional, sustentável e adequada as necessidades coletivas. Na regularização fundiária editou-se a Lei

nº 11.977, de 2009, em complemento à Medida Provisória nº 2220, de 2001, entre outras normas com objetivos semelhantes. A necessidade atual gira em torno de aproveitamento e qualificação de mão de obra de maneira a gerar produção qualificada e diminuição de gastos sociais. Por esta razão e também como recomendação por uma maior união entre as unidades federativas conurbadas editou-se o Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089, de 2015.

Conclusões

A colonização brasileira deu-se de maneira completamente desplanejada pelos portugueses. Não houve qualquer cuidado especial que pudesse beneficiar o Brasil em termos de um tratamento melhor e uma distribuição mais equilibrada que a da metrópole colonizadora.

Com a industrialização, não obstante diversas oposições, sobretudo o fato da coroa portuguesa atender aos interesses dos ingleses, a industrialização surgiu, mesmo que bem tardiamente. O Brasil foi um dos últimos a libertar os escravos e também tardou a se erguer em termos de comércio internacional.

Com a industrialização, sobretudo no início do século XX, as cidades trouxeram o contingente populacional para seu seio. Houve concentração desordenada de pessoas e a falta de normas e políticas públicas em prol de uma justiça distributiva, sobretudo que contemplasse habitação para todos não surgiu em tempo hábil. Disso resultou a favelização, criação de centros desordenados, poluição em áreas frágeis e qualidade ruim de vida nas periferias.

A Carta de Atenas, de 1933, foi um dos primeiros instrumentos a se manifestar em prol da ordenação das cidades. Estabeleceu quatro eixos básicos (habitação, trabalho, recreação e circulação). Essa Carta, certamente, necessitou adequações posteriores. As fórmulas inicialmente propostas não mais se coadunavam com as necessidades citadinas e suas metas deveriam ser revisadas.

Assim, surgiu a nova Carta de Atenas, de 2003. Sua primeira proposta é um engajamento econômico das cidades de maneira a serem viabilizadoras de empregos em diversas áreas conjugando eficácia e produtividade, aplicação de novas tecnologias, capitalização de vantagens competitivas, coesão entre cidades circunvizinhas de maneira a se criar o que denominou de “redes de cidades interligadas”, utilização sensata dos recursos naturais (sustentabilidade aliada à educação populacional), melhoria nas paisagens locais, conservação de sítios históricos e criação de energias renováveis.

As reuniões convocadas pela ONU, a começar pela Declaração de Vancouver e seu respectivo plano de ação traçou recomendações para ações nacionais e cooperações internacionais. Afirmou que caberia aos governos locais a propositura de estratégias espaciais, fórmulas e políticas direcionadas ao atendimento das populações vulneráveis e também no oferecimento de moradias populares. A outra conferencia Habitat II realizada em Istambul, na Turquia, em 1996, adotou a estratégica das agendas básicas: a *Agenda Habitat*. Nessa reunião, além dos temas sempre enfocados, como sustentabilidade, adequação de novas políticas públicas, abordaram-se temas muito relevantes acerca da moradia adequada e do desenvolvimento sustentável de assentamentos urbanos.

Neste momento o Brasil se prepara para participar da conferência Habitat III, a ser realizada em Quito, Equador, ainda este ano. As reuniões preparatórias foram na Cidade de São Paulo com a presença de profissionais de diversas áreas, secretarias e organizações não-governamentais. Entre as propostas discutidas, sobretudo pelo representante brasileiro na próxima reunião será a de desenvolver ainda mais a questão das moradias sustentáveis, da regularização fundiária e sua efetiva realização em área onde seja necessária. Os elementos-chaves consignados para discussão da próxima reunião são três: política urbana nacional, correlação entre crescimento econômico e urbanização, novas tecnologias para a melhoria da habitabilidade, leis, instituições e sistemas de governança.

O País passa por turbulências sérias. A questão da habitação e problemas sociais continuam impactando o crescimento de grande parte dos municípios. Uma nova ação nacional deve ser tomada levando em consideração as normas existentes e as necessidades nacionais. Esperam-se novos avanços a partir da reunião brasileira na próxima reunião da ONU – Habitat III e que finalmente se logre atender o que se estabelecer na agenda de prioridades, tal como proposto em grande parte das reuniões.

Referências Bibliográficas

ANTONUCCI, Denise; KATO, Volia Regina Costa; ZIONI, Silvana; ALVIM, Angélica A T. B.. **Un-habitat: 3 décadas de atuação**. Arquitextos. São Paulo, 09.107, Vitruvius, abril de 2009, p. 3. Disponível pelo site: http://www.vtruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.107/56 Acesso em 30.7.2015.

BENEVOLO, Leonardo. **História da cidade**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

BERNARDI, Jorge Luiz. **Funções sociais da cidade: Conceitos e instrumentos.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado em Gestão Urbana da

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade. Brasília, 2007. Disponível no endereço eletrônico: http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/transporte-e-mobilidade/biblioteca Acesso em 21.11.2015

CEU - Conselho Europeu Urbanistas. **A Nova Carta de Atenas de 2003**. edição em português. Disponível no endereço eletrônico: http://www.vitruvius.com.br/documento/patrimonio/patrimonio33.asp Acesso em 28.01.2016

CHOAY, Françoise. **Utopias e realidades uma antologia.** 6ª edição, 1ª impressão. São Paulo: Perspectiva, 2007.

OSÓRIO, Letícia Marques. **Direito à cidade como direito humano coletivo.** *In:* ALFONSIN, Betânia. FERNANDES, Edesio (Org). Direito Urbanístico: Estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Contribuição ao estudo da evolução urbana no Brasil**. São Paulo, Editora Pioneira, 1968.

ROCHA, Julio César de Sá. **Função ambiental da cidade**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A relevância do direito à cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis.** *In:* SAULE JUNIOR, Nelson (Org), Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2006.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.** *In:* DEAK, Csab; SCHIFFER, Sueli Ramos (org). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

WILHEIM, Jorge. **Cidades: o substantivo e o adjetivo.** São Paulo: Perspectiva, 2008.