

## DIREITO À CIDADE, CIDADES PARA TODOS E ESTRUTURA SOCIOCULTURAL URBANA

Roberta Amanajás<sup>1</sup>  
Letícia Klug<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o direito à cidade está descrito no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), no art. 2º, incisos I e II, que dispõem sobre o direito a cidades sustentáveis. Esse estatuto regulamenta os artigos referentes à política urbana no âmbito federal (arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 – CF/1988).

No Estatuto da Cidade, o direito a cidades sustentáveis é compreendido como “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” (art. 2º, inciso I). Pode-se dizer, então, que a ideia de direito à cidade expressa na lei sintetiza um amplo rol de direitos.

O direito à cidade é um direito difuso e coletivo, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade, das gerações presentes e futuras. Direito de habitar, usar e participar da produção de cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis. A interpretação do direito à cidade deve ocorrer à luz da garantia e da promoção dos direitos humanos, compreendendo os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais reconhecidos internacionalmente a todos.

O Estatuto da Cidade reforçou a importância dos planos diretores como principal instrumento de efetivação do direito à cidade e criou diversos institutos jurídicos e políticos, visando combater processos promotores das desigualdades urbanas, como parcelamento, edificação e utilização compulsórios. São esses institutos: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo com desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; o direito de preempção; o direito de superfície; a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; a transferência do direito de construir; e a operação urbana consorciada.

---

1. Doutoranda em direito na Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: <robertaamanajas@gmail.com>.

2. Arquiteta e urbanista. Mestre em planejamento urbano e regional. Doutoranda em ciência política na UnB. Especialista em políticas públicas e gestão governamental. *E-mail*: <leticia.klug@ipea.gov.br>.

O direito à cidade, além da sua proteção no Estatuto da Cidade, tem referência em documentos produzidos em fóruns internacionais da sociedade, como a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (Fórum Social Mundial Policêntrico, 2006), a Carta-Agenda pelos Direitos Humanos nas Cidades (CGLU-2009), a Carta da Cidade do México pelo Direito à Cidade (2009), a Carta do Rio de Janeiro sobre o Direito à Cidade (2010), entre outros.

O direito à cidade foi abordado em documentos técnicos para fundamentar a Nova Agenda Urbana (NAU) para a Conferência Habitat III, como elemento da Policy Unit I. No documento, a legislação do Brasil e do Equador é indicada como referência de legislações nacionais de proteção do direito à cidade. Ressalta o documento que a sua efetivação implica uma aliança estratégica em diversos níveis e escalas, do local ao global.

O documento do Policy Unit I faz recomendações bastante amplas para as cidades do mundo. Assenta-se no entendimento de que as cidades são um *bem comum* e devem ser livres de discriminação, com inclusão cidadã e participação política, cumprindo sua função social, com espaços públicos, com respeito à igualdade de gênero, à diversidade cultural e ao meio ambiente e com economia inclusiva.

No Brasil, o reconhecimento legal e institucional do direito à cidade contrasta com a realidade urbana cotidiana de negação de direitos; em especial, aos “invisíveis” ao processo de planejamento e produção do espaço urbano. Fatores como gênero, raça, idade, etnicidade e renda distribuem desigualmente os ônus e os benefícios da urbanização entre os indivíduos no território (Gorsdorf *et al.*, 2016).

## **2 A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE E À APROPRIAÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS**

O processo de urbanização brasileiro se acelerou a partir da segunda metade do século XX, ancorando-se num crescimento populacional expressivo. Entre 1960 e 2010, o Brasil urbano cresceu 402%, passando de 32 milhões para 160 milhões de pessoas vivendo nas cidades (Ipea, 2016). Em 1970, a população urbana era de 56%; em 1996, de 78,4%; em 2010, de 84,4% (*op. cit.*). O processo de rápida urbanização, aliado a falhas de planejamento e gestão, gerou consequências e desafios que permanecem presentes na realidade brasileira. Esse processo não representou o fim das desigualdades sociais existentes, e os serviços básicos de saúde, saneamento básico, habitação e transporte coletivo público ainda não se tornaram acessíveis a todos os habitantes das cidades do país.

Exclusão, segregação, informalidade e ilegalidade são realidades enfrentadas por parte dos moradores das cidades brasileiras e dos países em desenvolvimento, o

que tem levado alguns autores a defender que, no Brasil, se tem “*deficit* de cidade” (Rolnik, 2016) ou que o Brasil precisa de “distribuição de cidade” (Maricato, 2016).

A busca pela institucionalização do direito à cidade, sob o lema da reforma urbana, vem desde a década de 1960, com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Esse movimento, interrompido no período da ditadura militar, retorna com grande expressão durante o processo de redemocratização do Brasil, na década de 1980. Com a instalação da Assembleia Constituinte, por meio de uma emenda popular, tem-se a primeira vitória, com a definição no Capítulo II do Título VII da Constituição Federal de 1988 de dois artigos (182 e 183) sobre a política urbana no Brasil. O art. 182 define que a política de desenvolvimento urbano – a ser executada pelo poder público municipal – tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, que é cumprido quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. O art. 183 define instrumentos para promoção da regularização fundiária urbana; em especial, a possibilidade de usucapião especial de imóvel urbano.

A disputa pela regulamentação dos dispositivos constitucionais e da efetivação das funções sociais da cidade tem um novo capítulo em 2001, com a Lei Federal nº 10.257 (Estatuto da Cidade). O princípio do direito à cidade ganha então novos contornos e amplia sua abrangência, incorporando o direito à terra urbana, ao saneamento, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

Durante os anos 2000, houve um avanço na institucionalização e na execução de políticas públicas de infraestrutura urbana no Brasil, com o reconhecimento jurídico e o aumento dos investimentos nessas políticas. Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades (MCidades), que passou a concentrar o financiamento e a execução de políticas relacionadas à habitação, à regularização fundiária, ao planejamento urbano, ao transporte, à mobilidade e ao saneamento (Cafrune, 2016). Foi estabelecido também um processo de gestão democrática das políticas urbanas federais, por meio das Conferências das Cidades e do Conselho das Cidades (ConCidades).

Em 2005, foram instituídos o Sistema Nacional de Habitação e a Política Nacional de Habitação, por meio da Lei nº 11.124, de 16 de março de 2005; em 2007, foram estabelecidas as diretrizes nacionais para a Política Federal de Saneamento (Lei nº 11.445); em 2010, foi instituída a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305); em 2012, foram instituídas as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587). Junto dos marcos legais, dois grandes programas de financiamento foram lançados, levando expressivo volume de recursos para investimento nas cidades. Em 2007, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que contemplou projetos na área de infraestrutura social e urbana

(habitação, saneamento, mobilidade, redução de riscos e recursos hídricos); em 2009, foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com o objetivo de reduzir o *deficit* habitacional brasileiro.

No entanto, segundo Cafrune (2016), a institucionalização das políticas urbanas com participação social, que implicou a ampliação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, não se traduziu em transformações urbanas capazes de reverter os processos de urbanização dominantes. A reunião das políticas setoriais no Ministério das Cidades não significou sua maior integração no território, nem se materializou no Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano.

O descolamento entre o processo de construção do espaço urbano e as necessidades das pessoas (Rolnik, 2016) ou, ainda, as novas demandas por cidade (Maricato, 2016) ou a reivindicação do exercício do direito à cidade (Cafrune, 2016) podem ser explicações para os movimentos que aconteceram no Brasil, a partir de 2013. As cidades passaram a vivenciar manifestações por direitos de viver, usar e produzir o espaço urbano, que, na visão de Cafrune (2016), representam expressões da luta urbana que trazem outra perspectiva do direito à cidade.

A ocupação dos espaços públicos (Movimento Passe Livre) ou de espaços de acesso público (“rolezinhos” nos *shopping centers*) para reivindicar novas formas de construção e de vivência do espaço urbano (Cafrune, 2016) deixa explícita a importância e a necessidade da apropriação desses espaços por todos os habitantes da cidade. A apropriação dos espaços públicos pela sociedade, enquanto espaços da diversidade, do exercício das relações comunitárias, do lazer e do exercício da cidadania, é um dos temas estruturantes da Nova Agenda Urbana.

É nesses espaços que os excluídos do processo de planejamento e construção das cidades, como migrantes e refugiados, mulheres, jovens, idosos e pessoas com deficiência, além dos “invisibilizados”,<sup>3</sup> a exemplo de populações de rua, indígenas e população LGBT, exercem sua cidadania e reivindicam o direito à cidade.

Segundo o Documento Temático 11 da Conferência Habitat III (*Espaço Público*) (ONU, 2015), ao longo dos últimos trinta anos, os espaços públicos se tornaram altamente comercializados e estão sendo substituídos por edifícios privados ou semipúblicos, e essa comercialização divide a sociedade e separa as pessoas por classes sociais. Como resposta ao aumento do total de taxas de criminalidade registradas no mundo (em torno de 30%), houve um crescimento de comunidades fechadas, seladas por muros e instalações de segurança sofisticadas, em quase todas as cidades da América Latina.

---

3. Expressão utilizada por Gorsdorf et al. (2016), no texto *Os silêncios da Nova Agenda Urbana da ONU*.

A expectativa de que o desenho e a gestão de espaços públicos socialmente inclusivos e seguros contribuam para a redução das desigualdades urbanas e da criminalidade é tão expressiva, que uma das metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11 “Construir cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resistentes e sustentáveis” da ONU é “até 2030, garantir acesso universal a espaços verdes e públicos seguros, inclusivos e acessíveis, especialmente para mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência”.

Mas como tornar esses excluídos e/ou invisibilizados do processo de urbanização em sujeitos do direito à cidade ou em sujeitos que têm agendas, visões e versões sobre a cidade e cuja experiência urbana afeta o acesso a direitos como transporte, saneamento, moradia adequada e espaços públicos (Gorsdorf, 2016)? Como efetivar o direito à cidade para todos?

### 3 MIGRAÇÃO E REFUGIADOS EM ÁREAS URBANAS

Nos últimos dez anos, entre 2005 e 2015, cresceu de 33,109 para 117,341 (por mil) o número de registro de estrangeiros no Brasil, segundo dados da Polícia Federal (Brasil, [s.d.]). Esse expressivo aumento de estrangeiros no país pode ser explicado, em parte, pelo crescimento econômico acompanhado do processo de universalização das políticas públicas sociais e, em parte, pela política externa do governo brasileiro, que passou a atuar mais fortemente em missões das Nações Unidas, como ocorre no caso da recuperação do Haiti após os terremotos de 2010.

O Brasil viveu um período de crescimento econômico que se refletiu na evolução de alguns indicadores do mercado de trabalho; em especial, o crescimento da formalização dos vínculos de emprego, a elevação da renda média e da renda dos que estão na base da estrutura de remuneração (Baltar *et al.*, 2010) e a redução da taxa de desemprego. Além da melhoria do mercado de trabalho, o Brasil passou por um amplo processo de expansão da cobertura das suas políticas públicas universais, particularmente saúde, educação e assistência social. Essa combinação de fatores, ocorrida nos últimos dez anos, levaram à percepção do Brasil como um novo território receptor de migrantes estrangeiros legais – e ilegais – na América Latina.

As cidades tornaram-se o destino final de recepção desses estrangeiros, especialmente as metrópoles, que, por um lado, concentram a maior quantidade de oportunidades de trabalho, seja no mercado formal ou no informal, e, por outro, possuem uma maior oferta de serviços públicos. Entretanto, as cidades brasileiras não estavam preparadas para esse fluxo migratório e raramente possuíam uma política pública desenhada para a recepção desses migrantes.

A legislação nacional que dispunha sobre a situação jurídica dos migrantes no Brasil, Lei nº 6.815/1980, denominada Estatuto do Estrangeiro, foi editada durante a ditadura militar. Seus fundamentos norteavam-se na concepção de

segurança nacional e na defesa do trabalhador nacional (art. 2<sup>a</sup>). Sugere-nos, a legislação, que há uma oposição entre o trabalhador nacional e os migrantes estrangeiros que irão trabalhar no país. A legislação requeria um conjunto de condições – documentos, por exemplo – que conduziam muitos migrantes estrangeiros à ilegalidade. As consequências são situações vistas atualmente que podem ir da ocupação informal no mercado de trabalho até a sujeição à violência.

Muitos migrantes estrangeiros, pelas dificuldades de permanecerem na condição de legal no país, têm ocupado postos de trabalho no mercado informal.<sup>4</sup> A prática do mercado informal dá-se essencialmente em espaços públicos, tornando os migrantes sujeitos importantes no processo de ocupação e uso desse espaço. Ao mesmo tempo, a situação de ilegalidade ocasiona também a submissão a formas de trabalho precárias e até mesmo análogas ao trabalho escravo.

Em substituição ao Estatuto do Estrangeiro, foi sancionada, em 24 de maio de 2017, a Lei nº 13.445 (Lei de Migração), com fundamentos em princípios de direitos humanos.<sup>5</sup> A sua finalidade é garantir tratamento igualitário aos migrantes. No caso dos refugiados, o Brasil é signatário da Convenção Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, e do Protocolo das Nações Unidas, de 1967. No âmbito interno, a questão dos refugiados é regida pelo Estatuto do Refugiado (Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997). A nova lei brasileira é reconhecida como avançada por conferir um tratamento fundado nos direitos humanos, e a expectativa é que, a partir de sua aplicação, haja redução da precariedade e da ilegalidade na qual vivem os migrantes.

A inclusão social dos migrantes e também dos refugiados, no Brasil, deve respeitar os princípios humanitários e de direitos humanos. É importante ressaltar que migrantes e refugiados são categorias distintas, inclusive reguladas por legislações nacionais e internacionais distintas. A “migração” trata-se de um processo voluntário; por exemplo, em busca de melhores oportunidades econômicas. Refugiados são pessoas que buscam proteção legal em outro país, em razão de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, ou, ainda, que estejam sujeitas, em seu país, à grave e generalizada violação de direitos humanos (ONU, 2016).

Isso se faz tão mais importante quanto mais vulnerável é o perfil dessas pessoas que passam a viver e a compartilhar o espaço urbano do país, com suas demandas, necessidades específicas e matrizes culturais próprias, as quais interagem com as culturas locais, ao mesmo tempo que contribuem para a produção de novos padrões culturais, de produção, de consumo e de vida.

4. Situação largamente divulgada pela mídia, tanto dos bolivianos em São Paulo quanto dos haitianos no Acre.

5. A nova lei redefine os direitos e os deveres do migrante e do visitante no Brasil e concede anistia na forma de residência permanente a migrantes que entraram no Brasil até 6 de julho de 2016, além de outros avanços.

#### 4 ATENDIMENTO ÀS NECESSIDADES DOS JOVENS URBANOS

No Brasil, são consideradas jovens as pessoas com idade entre 15 e 29 anos, segundo o Estatuto da Juventude, Lei Federal nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. Nos últimos vinte anos, a taxa de crescimento de jovens vem diminuindo. Em 1996, os jovens entre 15 e 29 anos compreendiam 27,04% da população. Em 2006, eram 26,99%; e em 2013, eram 24,32% (Ipea, 2016).

Matijascic e Silva (2016) ressaltam que a juventude não é homogênea e abarca um conjunto de especificidades, por razões de faixa etária, renda, localidade e filiação, entre outras, reproduzindo com maior intensidade as desigualdades sociais e raciais.

A desagregação dos dados demográficos por raça segue o mesmo padrão populacional brasileiro, apresentando uma desaceleração de crescimento entre jovens negros, passando a população jovem negra brasileira de 27,05%, em 1996, para 26,91%, em 2006 e 24,28%, em 2013. Da mesma forma, manifestam-se os dados da população de mulheres jovens, com redução de crescimento, sendo 26,56%, em 1996, mantendo-se igual em 2006, e passando para 23,72%, em 2013 (Ipea, 2016).

No que diz respeito à escolaridade e ao trabalho, nos últimos vinte anos, houve uma melhoria nos dados brasileiros, como apontou o *Relatório brasileiro para a Habitat III*. A escolaridade da população de 18 a 29 anos, com ensino fundamental completo, teve uma melhoria significativa, passando de 38%, em 1991, para 74%, em 2010. Em relação ao trabalho informal, a melhoria foi menos expressiva: em 2013, 17,83% dos jovens de 18 a 29 anos estavam nesta situação, sendo em 1996 19% (Ipea, 2016).

No Brasil, os jovens são os mais vulneráveis à violência (Silva e Oliveira, 2016), sobretudo os jovens negros, que são as maiores vítimas de homicídio – a mais extrema das violências. Dados do Mapa da Violência revelam que das 56 mil pessoas vítimas de homicídio, em 2012, no Brasil, 53% eram jovens de 15 a 29 anos; desses, 77%, negros e 93%, do sexo masculino (Waiselfisz, 2014).

Os dados de violência observados no Brasil explicitam a concentração de eventos sobre os jovens negros de famílias de baixa renda, comprometendo sobremaneira o cumprimento do direito à cidade. A inclusão social do jovem deveria amparar-se na promoção dos direitos humanos com respeito ao direito à vida, com a promoção da igualdade, sem discriminação de renda, classe, raça e gênero e etnia, e da educação, da profissionalização, da saúde, do esporte, da cultura, do lazer e do viver em família (Matijascic e Silva, 2016).

Para reivindicar a participação e o usufruto de espaços de acesso público e de espaços públicos, considerados de lazer por parte da sociedade, especialmente de maior poder aquisitivo, jovens, na maioria negros, das periferias das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Vitória, passaram a marcar encontros em

alguns *shopping centers*, com a finalidade de ouvir música, conhecer pessoas e se relacionarem. A ação ficou nacionalmente conhecida como “rolezinhos”. O evento gerou tanto incômodo nos frequentadores, gestores e comerciários dos *shoppings* – espaços de acesso público – que foram proibidos. Em alguns casos, houve ação da polícia e do Judiciário, com a finalidade de impedir o seu acontecimento. Para Cafrune (2016), os “rolezinhos” foram formas não organizadas, mas coletivas, de reivindicação do exercício do direito à cidade.

## 5 RESPOSTA ÀS NECESSIDADES DAS PESSOAS IDOSAS E DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Em 2003, o Brasil instituiu o Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741, de 1º de outubro, que abrange os indivíduos com mais de 60 anos de idade. Esse grupo populacional foi o que mais cresceu no país nos últimos vinte anos. Em 1996, a proporção da população idosa brasileira era de 8,61%, passando para 10,18%, em 2006, e 13,04%, em 2013 (Ipea, 2016). O número de idosos com mais de 80 anos cresceu 47,8% em dez anos, entre 2002 e 2012 (Brasil, 2013).

O Brasil vem passando por um rápido processo de inversão da sua pirâmide etária, com o envelhecimento da população brasileira formando-se, majoritariamente, por mulheres. A população idosa constitui um grupo heterogêneo que se diferencia em razão do local em que vive, da classe social, do gênero, do nível de escolaridade, do grau de autonomia financeira, da saúde, entre outros aspectos. Nesse sentido, pode-se dizer que a população idosa possui algumas características que são próprias da idade e outras que são coincidentes com o grupo social ao qual pertencem (Brasil, 2013).

Apesar de a idade avançada constituir-se em fator de vulnerabilidade, com perdas de capacidade laborativa e de autonomia (Camarano, Kanso e Mello, 2004), os idosos possuem participação importante na renda familiar, sobretudo nos domicílios de menor renda domiciliar *per capita*. Em 2013, 42% dos domicílios brasileiros possuíam idosos como arrimos de família, mantendo-se próximos aos 40,6%, de 1996, e aos 43,8%, de 2006 (Ipea, 2016).

A idade avançada é responsável por um aumento de limitações que podem ser mitigadas com o desenvolvimento de boas políticas públicas. Idosos tendem a ter maior dificuldade de deslocamento, e o receio de se acidentar torna-se inibidor da autonomia e da liberdade de ir e vir (Brasil, 2013).

No que diz respeito à autonomia, outro grupo populacional que ainda não está inserido como sujeito ativo nos processos de planejamento das cidades são as pessoas com deficiência. Segundo dados do *Relatório brasileiro para a Habitat III*, cerca de 24% da população brasileira são de pessoas com deficiência, das quais 84,36% vivem em áreas urbanas (Ipea, 2016).



O Brasil apresentou avanços nos últimos anos com o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite, lançado em 2011. Os objetivos do plano (convivência, inclusão, oportunidade e autonomia) conversam diretamente com as recomendações da NAU.

Dos eixos do plano, destaca-se a construção de casas adaptadas no PMCMV, a adaptação de escolas e a aquisição de transporte escolar acessível. A mobilidade é o grande instrumento de exercício do direito à cidade e, portanto, de acesso a serviços, emprego, cultura, lazer, educação e bens. Uma estrutura de mobilidade deficiente ou inadequada pode causar ou intensificar o grau de exclusão social desse grupo populacional.

O documento da Policy Unit I da Conferência Habitat III (*Direito à cidade e cidades para todos*) recomenda que as cidades sejam inclusivas, proporcionando a todos os habitantes, permanentes ou transitórios, o exercício da cidadania e de direitos de igualdade, independente de gênero, classe, raça, etnia, religião, orientação sexual, idade, origem e outros fatores. Para tal, é importante que os serviços urbanos sejam acessíveis e adaptados para as diferentes necessidades e especificidades.

## 6 INTEGRAÇÃO DE GÊNERO NO DESENVOLVIMENTO URBANO

Nas cidades, as desigualdades de gênero se manifestam impactando o cotidiano da vida das mulheres, sua autonomia e o exercício de seus direitos. Nos últimos vinte anos, o número de mulheres arrimo de família na área urbana quase dobrou – considerados os casos em que a renda da mulher é superior a 50% da renda domiciliar –, passando de 26,27%, em 1996, para 41,37%, em 2013. Apesar desse crescimento, as diferenças de rendimentos em empregos formais entre homens e mulheres permanecem altas, apesar da redução dos últimos anos: em 1996, a diferença era de 33%; em 2013, de 23%. No que diz respeito ao emprego informal, os dados não tiveram grandes avanços, passando a diferença de 41%, em 1996, para 37%, em 2013.

A violência contra a mulher tem sua face mais trágica nos centros urbanos. Estudo do Ipea demonstra que no Brasil, entre 2003 e 2007, ocorreram 19.459 óbitos de mulheres por agressões. Após uma queda dos números no período 2009-2011 (17.167 mulheres foram mortas por agressões no Brasil), o número voltou a subir entre 2011 e 2013, quando ocorreram 17.581 óbitos de mulheres por agressões. Em todos os estudos, há indícios da violência ter ocorrido no âmbito doméstico e familiar (Garcia e Silva, 2016). Em 7 de agosto de 2006, foi publicada a Lei Federal nº 11.340, conhecida como Lei Maria da Penha, que visa diminuir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Apesar dos esforços observados, a violência de gênero permanece como uma questão grave no Brasil.

O Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010 trouxe um dado interessante sobre a constituição das famílias brasileiras: o aumento do número de crianças que crescem em famílias monoparentais, em sua maioria chefiadas por mulheres. Na distribuição percentual de famílias conviventes – arranjo mais comum em famílias de baixa renda –, as mulheres sem cônjuges com filhos representam 53,5% da população total. Esse valor aumenta em áreas urbanas para 54,4% do total e cai para 47,1% em áreas rurais.

A Relatoria Especial da ONU para a Moradia Adequada promoveu um estudo específico sobre o assunto priorizando a questão de gênero. Para a relatoria, constitui direito à moradia: segurança da posse; habitabilidade; disponibilidade de serviços; infraestrutura e equipamentos públicos; localização adequada; adequação cultural; não discriminação e priorização de grupos vulneráveis; e custo acessível. Os resultados apresentados apontam que, em todas as dimensões, a mulher é sempre a mais afetada. Em relação à ausência de disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, o estudo afirma que as mulheres são mais afetadas que os homens, pois são elas que despendem mais tempo às tarefas domésticas, mesmo quando trabalham fora de casa (Rolnik, 2012).

O estudo ainda afirma que todas as pessoas devem ter direito a morar de forma estável e segura, independentemente de qual seja o tipo de proteção à segurança da posse. Em todo o mundo, a propriedade da moradia está, majoritariamente, com os homens. Por conta disso, em casos de divórcio, frequentemente, as mulheres são forçadas a deixar a casa. Esse fato se agrava para as mulheres que são vítimas de violência doméstica, que, por falta de segurança da posse e da habitação, permanecem morando com o seu agressor, levando-as muitas vezes a situações de morte.

A segurança da posse reveste-se numa questão fundamental para dar proteção e autonomia às mulheres que são ameaçadas ou vítimas de violência. A Constituição Federal de 1988 já previu, no parágrafo 1º, do art. 183, que “O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil” (Brasil, 1988).

Reconhecendo a importância do direito à moradia para a mulher, a Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, determina que os contratos e os registros efetivados no âmbito do programa devem ser formalizados, preferencialmente, em nome da mulher. A Lei nº 12.693, de 24 de julho de 2012, determinou que, no caso de dissolução de união estável, separação ou divórcio, o título de propriedade do imóvel adquirido no âmbito do PMCMV, na constância do casamento ou da união estável, deverá ser registrado em nome da mulher ou a ela transferido.

Outros espaços da vida urbana também influenciam na autonomia e no exercício de direitos das mulheres. A mobilidade urbana – instrumento de acesso

ao mercado de trabalho, ao lazer, à saúde, à educação e a outros serviços – pode acentuar as desigualdades de gênero, quando deficiente. Os transportes públicos, que deveriam ser disponibilizados a todos com preço justo e com qualidade, muitas vezes, tornam-se local de assédio, verbal ou físico, e até mesmo de violência sexual contra as mulheres (Cidades Seguras para as Mulheres, 2016).

Um aspecto importante da mobilidade das mulheres nas cidades, mas pouco considerado, é a iluminação pública, como aponta a Plataforma Cidades Seguras. Ruas escuras e mal iluminadas e sem policiamento adequado representam maior ameaça para as mulheres. Esse elemento se revela ainda mais relevante nas periferias das cidades, em que o sistema de iluminação pública é geralmente mais precário ou, até mesmo, inexistente, aumentando a vulnerabilidade das mulheres.

## 7 MELHORIA DA SEGURANÇA URBANA

A violência em suas múltiplas formas (violência doméstica, homicídios, crime contra o patrimônio etc.) constitui-se em uma das grandes preocupações dos habitantes das cidades brasileiras. Segundo Flávia Carbonari e Renato Sergio Lima (2016), em 2014, os municípios brasileiros registraram mais de 58 mil mortes intencionais, que incluem homicídios, lesões seguidas de morte, latrocínios, mortes decorrentes de intervenção policial e policiais mortos.

Assustam, ainda, as estatísticas relacionadas à mortalidade entre indivíduos do sexo masculino. Quando consideradas as mortes causadas por homicídios, transporte e suicídio, os homens apresentam taxas quatorze, cinco e quatro vezes maiores, respectivamente, do que aquelas associadas às mulheres (Waiselfisz, 2014). Esses números mostram que há morbidade diretamente associada ao gênero, e que as políticas públicas têm sido omissas e ineficazes para atuar nesses aspectos.

O estupro é uma das mais graves violências sofridas pelas mulheres, podendo ocorrer tanto nos espaços privados quanto nos espaços públicos. Em 2014, as polícias brasileiras notificaram 47.646 casos de estupro, segundo o *Anuário da violência* (Carbonari e Lima, 2016). Algumas situações podem favorecer ou dificultar a exposição das mulheres a essa violência. No âmbito privado, uma situação urbana comum, que aumenta a exposição das mulheres a situações de estupro e a outras situações de violência sexual, são as casas ocupadas com número elevado de pessoas e com poucos cômodos, nas quais as mulheres possuem pouca privacidade (Rolnik, 2012).

Já no espaço público, as áreas mal iluminadas e sem segurança também aumentam o risco de estupro e outras violências contra a mulher, além de

restringir a mobilidade e as formas de uso e ocupação desses espaços. Pesquisa<sup>6</sup> realizada em quatro países – entre eles, o Brasil – mostra que 86% das mulheres brasileiras já foram assediadas em espaços públicos e que as formas de assédio mais comuns são o assobio (77%), olhares insistentes (74%), comentários de caráter sexual (57%) e xingamentos (39%). Mas o mais estarrecedor é que 44% foram seguidas por homens em espaços públicos e 8% das entrevistadas foram estupradas.

A violência contra a população LGBT também requer atenção. Embora existam poucos dados, a Secretaria Especial de Direitos Humanos do extinto Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH) compilou um conjunto de informações e as sistematizou no *Relatório de violência homofóbica no Brasil: ano 2013*. O relatório apontou que 9,31% do total de violações reportadas por dia, em 2013, eram de caráter homofóbico.

O relatório mostra que a grande maioria das denúncias de violências homofóbicas são de vítimas do sexo biológico masculino (73,0%), seguidos de 16,8% contra o sexo biológico feminino e 10,2% não informados. Todavia, entre as vítimas de sexo biológico masculino, estão aquelas que expressam sua identidade em aspectos femininos. Segundo o relatório, 26,8% das violações praticadas contra a população LGBT acontecem no espaço público (a rua), local de lazer, deslocamento e trabalho de parcela significativa desse grupo populacional (Brasil, 2016).

A violência advinda da prática do racismo institucional e da discriminação pelas polícias também tem efeitos deletérios sobre a vida de negros e grupos populacionais de mais baixa renda nas cidades. O documento *Os muros nas favelas e o processo de criminalização* (Rede Rio Criança *et al.*, 2009), sobre a cidade do Rio de Janeiro, mostra que as incursões da polícia nas comunidades mais pobres de recursos são violentas e, em muitas ocasiões, acarretam casos de extermínio – o resultado mais cruel de uma política de segurança pública baseada na lógica da criminalização da pobreza e do confronto permanente. O documento indica ainda que entre 2000 e 2008, com dados do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP), houve aumento crescente da letalidade policial, por meio de “Operações policiais no interior de comunidades pobres do Rio de Janeiro [que] provocam medo e terror; impedem crianças e jovens de frequentar a escola e moradores de sair para trabalhar; além de inviabilizarem o funcionamento dos postos de saúde” (*op. cit.*).

A sensação de insegurança leva à restrição do exercício do direito à cidade, dada a percepção da falta de segurança construída no imaginário dos

---

6. Ver mais em: <<https://goo.gl/Re26nh>>.

habitantes. A utilização do espaço público por toda a população gera equidade de acesso e permite o usufruto de direitos coletivos. Pensar a Nova Agenda Urbana é pensar as cidades sob a perspectiva do respeito à vida, da igualdade de oportunidades, bem como do direito à segurança e à integridade. Entender que os ônus e os benefícios da urbanização se distribuem desigualmente pelo território deve ser o ponto de partida para a formulação, a execução e a avaliação das políticas públicas.

## 8 ESTRUTURA SOCIOCULTURAL URBANA

A dimensão sociocultural pode ser considerada como um aspecto fundamental para o desenvolvimento das cidades. Além de permitir a interação das comunidades por meio de políticas culturais, está intimamente ligada à formação da identidade de indivíduos e comunidades e ao senso de pertencimento das pessoas em relação ao meio em que vivem.

A construção de uma agenda de desenvolvimento urbano precisa levar em consideração a formação de estruturas socioculturais fundamentadas em dois elementos que se fortalecem mutuamente: a inclusão social e o respeito à diversidade. Com base nessas estruturas, é preciso que haja participação ativa da sociedade civil na definição, no monitoramento e na implementação de políticas públicas, em parceria com as decisões do Estado, de modo a influenciar as transformações do meio em que se vive.

A dimensão cultural permite a humanização das cidades, uma vez que seus diversos movimentos estimulam: a união de comunidades diferentes; a criação e a preservação do patrimônio urbano material e intangível; o combate aos estigmas que permeiam a exclusão social; o respeito a comunidades tradicionais; o estímulo ao desenvolvimento econômico – seja pelo patrimônio já existente, seja pela cultura criativa; a queda da violência pelo estímulo ao sentimento de identidade coletiva; a preservação do ambiente por iniciativas da própria comunidade; o fortalecimento dos mecanismos de resistência e pressão política; a promoção da saúde; o desenvolvimento de condições de convivência e mobilidade nas cidades, entre outros exemplos.

É preciso olhar com especial atenção para aquelas populações de maior vulnerabilidade social. A violência concentra-se nos lugares em que habitam; fato que fortalece e alimenta a segregação urbana. Faz-se necessário tratar da segurança pública em uma ótica humanista, que vise combater os estigmas por detrás da população de maior vulnerabilidade social. Além disso, é importante que o tratamento sociocultural urbano também inclua a população de imigrantes e refugiados, de modo inclusivo, que respeite os direitos humanos.

As iniciativas culturais podem também estimular o acesso à educação e à informação para toda a população, aumentando o poder de participação da sociedade civil e retroalimentando a própria difusão da cultura. Esse aumento da educação permite uma evolução de consciência de toda a população e estimula o senso de identidade com relação ao meio em que se vive.

## REFERÊNCIAS

BALTAR, P. E. A. *et al.* **Trabalho no governo Lula**: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. Berlim: GLU, maio 2010. (Working Paper Global Labour University, n. 9). Disponível em: <<https://goo.gl/QRFBfa>>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988.

\_\_\_\_\_. **Manual de enfrentamento à violência contra a pessoa idosa**: é possível prevenir. É necessário superar. Brasília: SDH/PR, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/H9DcJp>>.

\_\_\_\_\_. **Relatório de violência homofóbica no Brasil**: ano 2013. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos/MMIRDH, 2016. Disponível em <<https://goo.gl/zvSCEG>>.

\_\_\_\_\_. **Registro de estrangeiros**. Estatística. Polícia Federal, [s.d.]. Disponível em: <[y8hgj69](https://goo.gl/y8hgj69)>. Acesso em: 29 jun. 2016.

CAFRUNE, M. E. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, Bauru, v. 4, n. 1, p. 185-206, jan.-jun. 2016.

CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; MELLO, J. L. Como vive o idoso brasileiro? *In*: CAMARANO, A. A. (Org). **Os novos idosos brasileiros**: muito além dos 60? Rio de Janeiro: Ipea, 2004.

CARBONARI, F.; LIMA, R. S. Cidades seguras. *In*: COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos de política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: Ipea, 2016.

CIDADES SEGURAS PARA AS MULHERES. Disponível em: <<https://goo.gl/RAk88a>>. Acesso em: 2 jun. 2016.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/tKUPk9>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

GARCIA, L. P.; SILVA, G. D. M. **Mortalidade de mulheres por agressões no Brasil**: perfil e estimativas corrigidas (2011-2013). Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2179).

GORSDORF, L. F. *et al.* Os silêncios da *Nova Agenda Urbana* da ONU. **Jornal Gazeta do Povo**, 6 jul. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/xAtvqG>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades; Ipea, 2016.

MATIJASCIC, M.; SILVA, T. D. Jovens negros: panorama da situação social no Brasil segundo indicadores selecionados entre 1992 e 2012. *In*: SILVA, E. R. A.; BOTELHO, R. U. (Orgs.). **Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016.

MARICATO, E. **The recent urban protests in Brazil**. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/yfVjUF>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Espaço público**. Nova Iorque: ONU, 2015. (Documento Temático, n. 11).

\_\_\_\_\_. Qual a diferença entre ‘refugiados’ e ‘migrantes’? **ONUBR**, maio 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/rT2EV3>>. Acesso em: 30 jun. 2016.

REDE RIO CRIANÇA *et al.* (Orgs.). **Os muros nas favelas e o processo de criminalização**. Rio de Janeiro: Rede Rio Criança, maio 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/xzTdjs>>.

ROLNIK, R. (Org). **Como fazer valer o direito das mulheres à moradia?** São Paulo: FAO/USP, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/JmUjt5>>.

\_\_\_\_\_. Nosso grande problema não é o déficit de moradia, mas sim o déficit de cidade. **Sul21**, 20 jun. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/auMqvC>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

SILVA, E. R. A.; OLIVEIRA, R. M. Os jovens adolescentes no Brasil: a situação socioeconômica, a violência e o sistema de justiça juvenil. *In*: SILVA, E. R. A.; BOTELHO, R. S. (Orgs.). **Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2014**: homicídios e juventude no Brasil. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República; SNJ/PR; Seppir/PR, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/XEKBsB>>.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BOTELHO, R. U. (Org.). **Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016.

BRASIL. Senado Federal; BRASIL. Câmara dos Deputados. Procuradoria Especial da Mulher. **Mais mulher na política: mulher, tome partido!** Brasília: Senado Federal; Câmara dos Deputados; Procuradoria Especial da Mulher, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/auf7nV>>.

GONZAGA, T. O. **A cidade e a arquitetura também mulher**: conceituando a metodologia de planejamento urbano e dos projetos arquitetônicos do ponto de vista de gênero. 2004. 279 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação Estruturas Ambientais Urbanas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório de indicadores para o relatório brasileiro para a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III)**. Brasília: Ipea, [s.d.].