

INTRODUÇÃO

A TRAJETÓRIA BRASILEIRA EM BUSCA DO DIREITO À CIDADE: OS QUINZE ANOS DE ESTATUTO DA CIDADE E AS NOVAS PERSPECTIVAS À LUZ DA NOVA AGENDA URBANA

Bárbara Oliveira Marguti¹
Marco Aurélio Costa²
Ernesto Pereira Galindo³

1 INTRODUÇÃO

Este texto busca traçar a trajetória da construção política do conceito do direito à cidade por meio de sua inserção em acordos e tratados internacionais e do resgate das disputas e conquistas que deram forma às atuais práticas de planejamento e gestão das cidades brasileiras. No contexto de candente debate mundial sobre o desenvolvimento urbano, às vésperas da Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (ONU-Habitat), é aqui apresentada a mobilização dos atores nacionais em sua preparação para a conferência, apontando as contribuições dos avanços brasileiros para a pauta dos documentos preparatórios pactuados entre países. O documento traz também reflexões sobre como a Nova Agenda Urbana, ainda em concertação, pode colaborar com a revisão e o ajuste nas formas como internamente tem-se executado a política urbana no Brasil.

2 O CONCEITO DO DIREITO À CIDADE E SUA INCLUSÃO EM DOCUMENTOS, ACORDOS E NAS LEGISLAÇÕES NACIONAL E INTERNACIONAL

As primeiras considerações acerca do direito à cidade remontam a Paris na segunda metade da década de 1960, quando Henri Lefebvre lançava sua reflexão sobre a desintegração da vida comunitária da cidade promovida pelo urbanismo positivista e sobre a exigência em se criar uma vida urbana alternativa dentro do contexto alienador da lógica racionalista do planejamento expresso, naquele momento,

1. Coordenadora de estudos em desenvolvimento urbano na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <barbara.marguti@yahoo.com.br>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa e coordenador de estudos setoriais urbanos na Dirur do Ipea. *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur do Ipea. *E-mail*: <ernesto.galindo@ipea.gov.br>.

na destruição de locais tradicionais para a construção de novos bairros, vias e edifícios altos, mudando por completo o antigo cotidiano da cidade.

Lefebvre (2006) identifica três períodos daquilo que chama de *destruição prática e teórica (ideológica) da cidade*. O primeiro deles consiste na subtração da realidade urbana preexistente pelo processo de industrialização, em que “o social urbano é negado pelo econômico industrial” (*op. cit.*). Um segundo momento é aquele de generalização e ampliação da sociedade urbana em que a realidade urbana se reconhece como realidade socioeconômica. E, por fim, o reencontro ou a reinvenção da realidade urbana, sucedida por um “urbanismo sem reflexão”, em que a “cidade renovada” traz consigo seus centros comerciais e a ideologia da felicidade do consumo (*op. cit.*). Tal modelo, na tentativa de solucionar problemas cotidianos (como moradia e transporte), a partir de uma lógica racionalista do planejamento urbano, acaba alijando e alienando as pessoas do processo de construção do próprio ambiente em que habitam, em um processo que seria a antítese do direito à cidade.

Nesse sentido, Harvey (2014, p. 15) coerentemente observa que “a ideia do direito à cidade não surge fundamentalmente de diferentes caprichos e modismos intelectuais”, sobretudo quando olhamos para os movimentos insurgentes que se levantam em todas as cidades do mundo quando os processos desiguais de produção do espaço urbano afetam de maneira intolerável a vida das pessoas. Mais do que um arcabouço teórico, o direito à cidade é uma evidência empírica da confluência de forças em busca do resgate, ou da conquista, dos direitos fundamentais básicos que têm na cidade seu palco.

O debate sobre o direito à cidade está entremeado pelo entendimento da lógica da localização dos recursos no espaço urbano, sejam eles a moradia, as oportunidades de emprego, os serviços e os equipamentos urbanos (de educação, saúde, lazer, cultura, segurança), entre outros. Sua disponibilidade e sua posição na malha urbana definem os efeitos distributivos sobre a renda real⁴ dos diferentes grupos sociais, que têm como fatores as externalidades – positivas ou negativas, que distribuem custos e benefícios pelo sistema urbano –, os diferenciais de acessibilidade – relacionados às distâncias entre os locais de moradia e os locais de produção e consumo –, e a capacidade das famílias de se adaptarem a mudanças na estrutura do uso do solo urbano. As diferentes capacidades dos distintos grupos em responder a essas mudanças e a posse dos recursos (financeiros, educacionais e políticos) disponíveis para tal definem as injustiças e as desigualdades socioespaciais.

4. A noção de renda real é definida genericamente por Harvey (1980, p. 56) como “o domínio sobre os recursos” e está baseada no seguinte conceito apresentado por Titmuss (1962 *apud* Harvey, 1980, p. 41): “nenhum conceito de renda pode ser realmente justo se restringe a definição ampla que abrange todas as receitas que aumentam o poder do indivíduo sobre o uso dos recursos escassos de uma sociedade; em outras palavras, seu acréscimo líquido de poder econômico entre dois momentos no tempo. Por essa razão, a renda é a soma algébrica (1) do valor de mercado dos direitos exercidos no consumo e (2) da troca no valor do suprimento de direitos de propriedade entre o começo e o fim do período em questão”.

Para além dos esforços teóricos que buscam definir o conceito do direito à cidade, há um extenso arcabouço de documentos, entre cartas, acordos e tratados,⁵ que sistematizam encontros e conferências em torno da problemática da vida nas cidades e, invariavelmente, pontuam e exploram, em maior ou menor medida, o conjunto de conceitos já existentes que, quando agrupados, originam a noção prática do direito à cidade.

Entre os documentos, merece destaque o resultante do Fórum Social Mundial Policêntrico, ocorrido de maneira descentralizada em diferentes cidades do mundo,⁶ ensejando a elaboração de uma nova versão da *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*, que tem como princípios o fortalecimento dos processos e esforços em curso, a articulação de iniciativas e a continuidade da importante tarefa de internacionalização do conceito e prática do direito à cidade. A *Carta Mundial* traz uma definição sobre o direito à cidade ao descrevê-lo como:

(...) usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. (...) O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos (Instituto Pólis, 2006, parte I, Artigo I, item 2, p. 3).

Segundo esse documento, o direito à cidade⁷ deve ser posto em prática por meio do ajuste das legislações municipais aos tratados internacionais, de maneira a efetivar os direitos civis e políticos que prevê e aplicá-los em todo o território das cidades e seu entorno rural: “espaço e lugar de exercício e cumprimento de direitos coletivos como forma de assegurar a distribuição e o desfrute equitativo, universal, justo, democrático e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades que brindam as cidades” (Instituto Pólis, 2006).

Mais recentemente, a *Carta do Rio de Janeiro nos Bairros e no Mundo, em Luta pelo Direito à Cidade, pela Democracia e Justiça Urbanas*, resultante do Fórum Social Urbano – organizado no Rio de Janeiro, em 2010, para ocorrer paralelamente ao V Fórum Urbano Mundial, promovido pela ONU-Habitat –

5. Fazem parte desse arcabouço: a *Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade* (Saint-Denis, 2000); a *Carta Mundial do Direito à Cidade*, escrita pelos movimentos sociais reunidos na primeira edição do Fórum Social Mundial de Porto Alegre, em 2001, contrapondo-se ao Fórum Econômico Mundial de Davos; a *Carta de Direitos e Responsabilidades de Montreal* (2006); a *Carta da Cidade do México pelo Direito à Cidade* (2010); a *Carta-Agenda Mundial dos Direitos Humanos na Cidade – Cidades e Governos Locais Unidos* (CGLU, 2011); a *Carta de Viena* (2012); a *Carta dos Direitos Humanos de Gwangju*, Coreia do Sul (2012); e a *Carta por um Mundo de Cidades Inclusivas – Comitê de CGLU sobre a Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos* (2013).

6. Fórum Social das Américas, em Quito; Fórum Mundial Urbano, em Barcelona, ambos ocorridos em 2004; e o V Fórum Social Mundial, com o lema “outra cidade é possível”, ocorrido em Porto Alegre, em 2005.

7. “Por seu caráter físico, a cidade é toda metrópole, urbe, vila ou povoado que esteja organizado institucionalmente como unidade local de governo de caráter municipal ou metropolitano. Inclui tanto o espaço urbano como o entorno rural ou semirural que forma parte de seu território. Como espaço político, a cidade é o conjunto de instituições e atores que intervêm na sua gestão, como as autoridades governamentais, legislativas e judiciárias, as instâncias de participação social institucionalizadas, os movimentos e organizações sociais e a comunidade em geral” (Instituto Pólis, 2006, p. 3).

faz uma crítica direta aos documentos internacionais por não incorporarem análises concretas das causas da pobreza e da desigualdade e não combaterem os mecanismos reprodutores da concentração de renda e poder.

Elaborada por movimentos populares, organizações da sociedade civil, instituições públicas, acadêmicas e profissionais, a referida carta traz à tona a utopia anticapitalista do direito à cidade, pondo em questão não apenas o acesso aos serviços e equipamentos urbanos básicos, mas, sobretudo, o direito a participar da construção de uma cidade que se contraponha à lógica mercantil, que organiza o espaço de acordo com seus interesses, de maneira a otimizar a extração da mais-valia urbana às custas da degeneração da sociabilidade nos espaços públicos, ao criar, entre outras estruturas, ambientes privados, enclaves e muros em nome da proteção e da privacidade.

No âmbito do sistema legal internacional, o direito à cidade é claramente incorporado à Constituição do Equador de 2008, em seu Artigo 31, que preconiza que “as pessoas têm o direito ao desfrute pleno da cidade e de seus espaços públicos” e que “o exercício do direito à cidade se baseia na gestão democrática da cidade, na função social e ambiental de propriedade e da cidade e no exercício pleno da cidadania” (Equador, 2008, tradução dos autores).

No Brasil, a luta pela incorporação no sistema legal das temáticas que conformam o direito à cidade deu origem ao Estatuto da Cidade, em um claro exercício de grafar, no plano normativo, os mecanismos necessários para reverter a lógica de concepção do urbano brasileiro, até aquele momento.

3 A TRAJETÓRIA DO BRASIL EM BUSCA DO DIREITO À CIDADE: QUINZE ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE

Para Lefebvre (2006), a vida urbana, a que chama apenas de “o urbano”, não pode dispensar uma morfologia. Se não há essa base, a vida urbana é concebida apenas como possibilidade e é aí que reside a essência do direito à cidade e das concepções presentes no Estatuto da Cidade: a tarefa de conceber, no plano jurídico, teórico-ideológico, prático-sensível ou mesmo, se preferir, utópico (ou seja, do *topos* que ainda não se concretizou), as novas formas de relações e morfologias, indutoras ou resultantes, que permitirão estabelecer as novas práticas de se produzir as cidades (morfologia) e o urbano (relações construídas e reconstruídas), estes tomados em seu sentido lefebvriano.

Esse exercício coletivo, não sem disputas, de repensar as cidades brasileiras, surge como embrião, ainda na década de 1960,⁸ e toma forma e força ao longo dos

8. Nos anos 1960, segmentos progressistas já se organizavam em torno da bandeira da reforma agrária, e a primeira proposta de reforma urbana, nas cidades, foi formulada em 1963, no congresso organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil. O golpe militar inviabilizou as reformas e silenciou a militância. Esse movimento viria a se reorganizar apenas nas décadas de 1970 e 1980 (Saule Júnior e Uzzo, [s.d.]).

últimos anos em que a sociedade brasileira esteve sob o jugo da Ditadura Militar. As concepções de uma nova cidade idealizada foram sistematizadas na emenda popular da reforma urbana (Emenda Popular nº 63, de 1987), decorrente da ação dos movimentos populares, de organizações não governamentais, grupos religiosos, universidade, organizações políticas e associações profissionais, reunidos em torno da plataforma pela reforma urbana (Fórum Nacional de Reforma Urbana).

Representando uma grande conquista, a “cidade desejada” é apresentada e aceita no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, culminando na inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988,⁹ os quais dispõem sobre a política urbana trazendo “um princípio básico para a equidade urbana e a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização: o princípio da função social da cidade e da propriedade” (Santos Junior e Montandon, 2011).

Os artigos careciam ainda de regulamentação, o que não impediu gestões locais – bastante motivadas pelo vácuo deixado pelo modelo ambíguo estabelecido pela Constituição Federal de 1988 ao ampliar as competências e atribuições municipais, mantendo uma superposição de atribuições entre os níveis de governo – de levarem a cabo algumas das várias possibilidades de construção de um novo urbano,¹⁰ em um processo que Cardoso e Ribeiro (1999) denominaram como “descentralização por ausência”. Essas experiências locais foram, em grande medida, precursoras de novas práticas e alimentaram muitas das diretrizes contidas no Estatuto da Cidade, consolidado e aprovado treze anos após a Constituição Federal de 1988.

O Estatuto da Cidade é, em si mesmo, a consolidação do processo que busca conferir o direito à cidade à população brasileira, não se restringindo à sua porção urbana, mas cobrindo, ainda que em distintas perspectivas, a população de cada um dos municípios brasileiros. É, como dito anteriormente, o resultado das lutas dos movimentos sociais urbanos organizados em torno da bandeira pela reforma urbana, sobretudo daqueles que se insurgem na defesa pela moradia adequada, esta entendida para além da casa em si, mas também como um direito humano universal e fundamental – reconhecido desde 1948 (a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos) –, trazendo em seu bojo uma série de outros direitos que se interconectam ao direito à cidade, como a segurança da posse, a disponibilidade de serviços de infraestrutura e equipamentos públicos, a habitabilidade e a localização adequada.

Instituído pela Lei Federal nº 10.257 de 2001 (Brasil, 2001), o Estatuto da Cidade representava, no momento de sua criação, a pactuação do que seria uma

9. Disponível em: <<http://goo.gl/gcMC7l>>.

10. São exemplos desses esforços os programas de urbanização de favelas e/ou regularização fundiária implementados no Rio de Janeiro, em Belo Horizonte, em Santos, em Diadema e em São Paulo, assim como a experiência de democracia afirmativa concretizada por meio das experiências do orçamento participativo, com início em Porto Alegre na década de 1990.

Nova Agenda Urbana brasileira dos anos 2000, ao trazer um conjunto de ferramentas (instrumentos) que deveriam ser implementados nas cidades,¹¹ por meio da elaboração e da implementação dos planos diretores, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Trata-se da reunião de leis previamente existentes acrescidas de novos conceitos e instrumentos, conferindo, desta forma, “unidade nacional ao trato das cidades”.¹² Como apontado por Ferreira:

as inovações do Estatuto da Cidade estão em regulamentar uma série de instrumentos de natureza jurídica e urbanística voltados a induzir as formas de uso e ocupação do solo; de possibilitar a regularização de posses urbanas de áreas ocupadas para fins de moradia – não tituladas da cidade – e de instituir formas de controle e participação direta do cidadão na elaboração dos planos diretores (Ferreira, 2009, p. 24).

O amplo arcabouço de ferramentas agrupadas no Estatuto da Cidade traz um conjunto de: *i*) instrumentos de *indução do desenvolvimento urbano*, como é o caso do parcelamento, da edificação ou da utilização compulsórios; do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo; da outorga onerosa do direito de construir; das operações urbanas consorciadas; do direito de preempção, entre outros; *ii*) instrumentos de *regularização fundiária* – tendo como bases legais para sua política o direito à moradia e às cidades sustentáveis – como as zonas especiais de interesse social (Zeis); o usucapião especial de imóvel urbano; e a concessão de uso especial para fins de moradia e de direito real de uso (CDRU).

Vários desses instrumentos são dotados de características híbridas, sendo necessários tanto para o planejamento urbano (regulatórios) quanto para atender a objetivos fiscais, arrecadatários. São, portanto, instrumentos de ordenamento e controle do uso do solo capazes de influenciar o mercado de terras e de promover a arrecadação e a distribuição dos recursos no espaço urbano. Um exemplo em destaque é o IPTU progressivo no tempo, usado como instrumento de indução da ocupação de imóveis desocupados que ferem o cumprimento da função social da propriedade; é, além disso, um instrumento de justiça fiscal e, no seu limite, permite ao poder público compor um banco de terras e imóveis que poderá ser utilizado para fins de interesse social (Brasil, 2001).¹³

O estatuto abarca, ainda, um conjunto de: *iii*) instrumentos de *democratização da gestão urbana*, atendendo aos princípios constitucionais da democracia representativa e participativa, garantindo aos cidadãos a liberdade e a oportunidade de participação

11. O Artigo 41, do Estatuto da Cidade, define que o plano diretor é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (Brasil, 2001).

12. Termo usado por Erminia Maricato na apresentação do livro *O Estatuto da Cidade Comentado* (Carvalho e Rossbach, 2010).

13. Sobre a efetividade desses instrumentos, ver, neste livro, as contribuições de Pedro Humberto Bruno de Carvalho Junior (capítulo 8) e de Rodrigo Octávio Orair (capítulo 9), que analisam alguns desses instrumentos tributários.

no sistema político (*bottom-up*). Neste caso, destacam-se como instrumentos os órgãos colegiados de política urbana; as audiências e consultas públicas; as conferências sobre assuntos de interesse urbano; os conselhos (sistemas de gestão democrática da política urbana e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano), além da gestão orçamentária participativa e até mesmo a gestão participativa metropolitana.

A gestão democrática passa a ser garantida quando da efetivação do Conselho das Cidades (ConCidades),¹⁴ amplo espaço de debate, de natureza consultiva e deliberativa, que tem como principais atribuições a definição de orientações sobre a política de desenvolvimento urbano como, por exemplo, a definição do conteúdo mínimo dos planos diretores e o detalhamento do processo participativo necessário para a sua elaboração.

Os desdobramentos possíveis, a partir da aplicação dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, eram promissores e ensejaram, se não na prática, ao menos nos marcos legais, uma série de mudanças na maneira de planejar as cidades, como é o caso da grande mobilização, a partir de 2005, para elaboração dos planos diretores municipais, fomentada pelo Ministério das Cidades, no âmbito do ConCidades, por meio da campanha *Plano Diretor Participativo: cidade de todos*.

4 OS DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE

Um balanço realizado após dez anos de vigência do Estatuto da Cidade (Santos Junior e Montandon, 2011) aponta a ampla disseminação dos planos diretores, uma vez que cerca de 2 mil municípios contam com o documento elaborado. É também positiva a constatação de que neles houve a inclusão dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade,¹⁵ sobretudo daquilo que trata sobre a gestão do uso do solo, do zoneamento, da habitação e do sistema viário, em comparação a outros temas que são tratados com menor frequência.

Contudo, a análise qualitativa realizada no mesmo estudo demonstra que essa incorporação das diretrizes nos planos diretores quase nunca veio acompanhada da real aplicação dos instrumentos. Para citar um exemplo prático, tomemos as Zeis, instrumentos de indução de ocupação do solo urbano, presentes em 81% dos planos diretores analisados: poucos foram os municípios que efetivamente definiram parâmetros urbanísticos e concretamente demarcaram as áreas de Zeis em

14. Compõem o ConCidades representantes de segmentos da sociedade civil (movimentos populares, entidades profissionais, academia, instituições de pesquisa e organizações não governamentais – ONGs) e dos poderes públicos federal, estadual e municipal.

15. A análise quantitativa de 526 leis de planos diretores de diferentes municípios aponta a presença do “zoneamento ou macrozoneamento (91%), das zonas especiais de interesse social (81%) e do conjunto de instrumentos composto por parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação (87%); assim como também é expressiva, por exemplo, a instituição da outorga onerosa do direito de construir (71%) e das operações urbanas consorciadas (71%)” (Santos Junior e Montandon, 2011, p. 31-32).

seus territórios, evidenciando “o descolamento dos propósitos do plano com o território municipal e a fragilidade de estratégias de desenvolvimento urbano pretendidas nesses planos diretores” (Santos junior e Montandon, 2011, p. 36).

Outros exemplos da não efetivação do conteúdo dos planos poderiam ser citados para os demais instrumentos já mencionados, no entanto, evitando o risco de sermos exaustivos, cabe dar início à problematização das razões que dificultaram, ou mesmo impediram, a transformação dos dispostos nas leis em políticas, programas e ações concretos.

Quais são, de fato, os entraves que inviabilizaram, nesses quinze anos, a larga utilização dos instrumentos da lei de maneira a viabilizar a construção de cidades efetivamente mais igualitárias, diversas, justas e ambientalmente equilibradas?

Um primeiro e importante entrave diz respeito ao perfil não autoaplicável dos instrumentos inclusos nos planos diretores; na grande maioria dos casos, estes exigem detalhamentos e regulamentações posteriores à lei. Uma das razões que explicam a não elaboração de leis complementares para a efetiva operacionalização dos instrumentos é a descontinuidade das gestões municipais, levando à perda da força ou mesmo ao abandono de planos de médio e longo prazos. Como efeito disso, a efetividade dos instrumentos da política urbana mostra-se comprometida.

Soma-se a isso um cenário estrutural de insuficiente capacidade técnica e institucional nas secretarias de governo dos municípios, muitas vezes incapazes de levarem a cabo estudos e diagnósticos consistentes para compreender a demanda de sua população de maneira a orientar o planejamento. Por essa razão, muitos planos diretores acabam trazendo uma réplica do portfólio de instrumentos sugeridos pelo Estatuto da Cidade, sem aderência à realidade dos municípios. O descolamento do conteúdo dos planos diretores é, em grande medida, fruto da fragilidade da participação democrática e, mesmo nos municípios em que está presente, esta nem sempre tem a força e a mobilização necessárias para se contrapor aos interesses dos setores produtivos, que possuem a primazia sobre as decisões locais de seus empreendimentos e ações.

Outros gargalos são a falta de articulação entre os dispositivos do plano diretor e o planejamento orçamentário necessário à sua execução, além de sua restrição aos limites municipais. Grande parte dos municípios que tem como obrigatória a elaboração do plano diretor está inserida em regiões metropolitanas, em aglomerações urbanas ou são cidades médias inseridas em lógicas regionais dinâmicas. Ao encerrar as diretrizes nas fronteiras municipais, perde-se a contextualização de toda influência sofrida e exercida pelos municípios do entorno, tratando as grandes questões de maneira pontual e não sistêmica. Neste sentido, o recém-sancionado Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015)¹⁶ traz avanços

16. Disponível em: <<http://goo.gl/30NZtD>>.

ao dispor sobre a necessidade de criação e/ou fortalecimento de espaços de concertação sobre o planejamento daquilo que é de interesse comum – por meio da criação das entidades metropolitanas, com representação de estados e municípios – e a obrigatoriedade da elaboração, no âmbito da entidade metropolitana, dos planos de desenvolvimento urbano integrado, aos quais os planos diretores municipais deverão adequar-se em até três anos após a sua aprovação.

Por fim, destaca-se que, apesar do elevado aporte de recursos direcionados aos grandes centros nos últimos anos, isso não necessariamente reverteu-se em benefícios para a população em sua vida cotidiana. Descolados dos próprios planos diretores e da realidade local, os investimentos em infraestrutura buscam atender, sobremaneira, aos interesses privados em cena, em um claro movimento que leva à conformação de um urbano que se faz na contramão da consolidação do direito à cidade.

5 A CONFERÊNCIA HABITAT III E O DIREITO À CIDADE COMO O “CORACÃO DA NOVA AGENDA URBANA”

No âmbito das conferências que acontecem a cada vinte anos, a Habitat III objetiva renovar os compromissos das nações sobre o desenvolvimento urbano sustentável e, para isso, são avaliados os avanços dos últimos vinte anos e vislumbrados os desafios para os próximos vinte, na esteira da consolidação de uma Nova Agenda Urbana global (Galindo e Monteiro, 2016).

Um dos mais recentes documentos de suporte (UN, 2016a) para as discussões que se darão na Habitat III – elaborado por especialistas selecionados pelos governos de todo o mundo – considera que a conferência promove uma oportunidade única, na tarefa de construção da New Urban Agenda (Nova Agenda Urbana) e de promoção e extensão do alcance dos direitos humanos por meio de sua efetivação nas cidades e nos assentamentos humanos. No documento, o direito à cidade é colocado como o “coração da Nova Agenda Urbana”, o novo paradigma para a estruturação de uma nova maneira de pensar as cidades e a urbanização, por meio da realização das diretrizes contidas nos acordos internacionais de direitos humanos, dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e do comprometimento com a própria agenda Habitat.

Como colocado no *policy paper* (UN, 2016a), a implementação do direito à cidade exige uma aliança estratégica entre os principais atores urbanos e o envolvimento de todos os cidadãos – sobretudo as mulheres, os grupos marginalizados e a população pobre – no exercício de seu direito em ocupar e produzir cidades justas,

inclusivas e sustentáveis enquanto um “bem comum”,¹⁷ este entendido como um conjunto de componentes que estão na origem da conceituação do direito à cidade enquanto direito coletivo e difuso.

As discussões prévias à conferência, cujos resultados estão contemplados no referido *policy paper* (UN, 2016a), davam indícios de que a inserção das pautas do direito à cidade seria uma demanda quase exclusiva dos países da América Latina e que a consolidação do conceito não se sustentaria na criação de um “novo direito”. De alguma maneira, o próprio relatório brasileiro (Ipea, 2016b) já previa que o tema ainda deveria ser acordado entre os países enquanto princípio orientador da Nova Agenda Urbana.

O documento mais recente lançado pela ONU (*Habitat III Zero Draft Outcome Document of the New Urban Agenda*), entretanto, optou pelo uso do termo “cidades para todos”, que contemplaria “a sistematização compartilhada dos direitos existentes, procurando garantir que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sejam capazes de habitar, usar e produzir cidades justas, inclusivas e sustentáveis, como um bem comum” (UN, 2016b, tradução dos autores). Ainda que traga em si boa parte dos princípios do direito à cidade, o mote “cidades para todos” tem a clara desvantagem de não reconhecer tais princípios como um *direito coletivo*.

6 A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA HABITAT III

O Brasil tem tido uma participação essencial na discussão prévia da Habitat III, sendo esperado manter esta participação no próprio evento, antecipando-se a recomendações de participação via plataforma virtual, servindo de exemplo por seus avanços legais, institucionais e participativos, envolvendo especialistas nas contribuições aos documentos oficiais da ONU e apresentando, em tempo hábil, seu relatório nacional.

O relatório brasileiro (Ipea, 2016b), sob a relatoria do Ipea junto ao ConCidades, seguiu a estrutura indicada pela ONU, tentando, dentro dessa restrição, adaptar-se aos temas e às abordagens relacionados à realidade do país. Em função do contexto nacional, orientou a discussão sobre a metropolização e o direito à cidade. De fato, como tema fundamental, a concepção do direito à cidade no relatório permeou a apresentação dos avanços das políticas sociais, a criação de espaços de participação, por meio da criação do Ministério das Cidades e dos conselhos. Além disso, foram reforçados os recortes das políticas para grupos mais vulneráveis.

17. A cidade como um “bem comum” seria, segundo o *policy paper*, aquela que contém os seguintes componentes: cidade livre de discriminação, que garanta a inclusão cidadã, a ampla participação política, que cumpra com suas funções sociais (promovendo acesso a abrigo, bens, serviços e oportunidades), que conte com espaços públicos que promovam a interação social e a participação política, que promova a equidade de gênero e adote medidas de combate à discriminação em todas as suas formas, que conte com diversidade culturais, respeitando, protegendo e promovendo os distintos meios de vida (UN, 2016a).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tal como adotado pelo direito brasileiro, o direito à cidade é colocado no mesmo patamar dos demais direitos coletivos e difusos, como o são os direitos ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural, da criança e do adolescente, entre outros (Saule Junior, 2005).

Ao se tomar os planos diretores como “Cartas Magnas” da promoção e da extensão dos elementos garantidores do direito à cidade aos cidadãos dos municípios brasileiros, que tomam a cidade como um bem comum, é possível constatar que há ainda um longo percurso a trilhar. A simples definição de direitos (difusos ou não) não garante a sua concretização.

Com todos os avanços ocorridos nos últimos vinte anos, ainda se convive com *deficit* habitacional, gentrificação, falta de cobertura de esgotamento sanitário, poluição e contaminação, bem como agravamento dos tempos de deslocamento, mesmo nos centros urbanos mais desenvolvidos do país. A exclusão social infelizmente persiste e um esforço deve ser feito não apenas para garantir a permanência dos espaços institucionais de participação, mas para torná-los efetivamente representativos da diversidade brasileira a fim de permitir que as políticas tratem também, e com o devido cuidado, dos grupos mais vulneráveis.

A despeito disso, tendo em vista as demais experiências internacionais, a experiência brasileira é ousada e inovadora ao reconhecer o direito à cidade na ordem jurídica brasileira, talhando-o como uma cesta de direitos fundamentais – ou seja, a união de todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, já extensamente regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos – a que se deve ter acesso os habitantes das cidades e que, portanto, deve ser incorporada na efetivação da gestão e da governança urbanas e nas políticas públicas. Desta maneira, o próprio Estatuto da Cidade, bem como a Constituição do Equador, são fontes inspiradoras para a definição dos preceitos do direito à cidade.

Com o intuito de essa discussão permear as diversas instâncias da estrutura federativa e envolver os diversos atores do país, tentou-se garantir o caráter participativo da representação do ConCidades, dos eventos realizados pelos governos locais e sociedade civil e das ferramentas e agendas usadas diretamente para a construção do relatório brasileiro como garantia de aderência da Nova Agenda Urbana. Conforme explicitado por Galindo e Monteiro (2016), o relatório contou com a contribuição de atividades com o Grupo de Trabalho (GT) Habitat e com a sociedade de forma presencial e virtual, valendo-se da plataforma *on-line* <participa.br/habitat> (consulta pública, debate de indicadores e repositório de documentos) e participação presencial do GT e setores da sociedade no *Seminário Nacional Habitat III Participa BR*.

Diante do cenário de baixa efetivação dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade e transpostos para os planos diretores, as movimentações em torno da Habitat III trazem à tona a oportunidade de repensar e ajustar as práticas brasileiras à luz das discussões que emergem desse grande diálogo entre os países. Os desafios enfrentados para a implementação dos dispositivos contidos no Estatuto da Cidade acabam por retardar as possibilidades de acesso ao direito à cidade, deixando o caminho livre para que o crescimento urbano ocorra nos mesmos moldes de reprodução da exclusão e das injustiças sociais e econômicas.

Desde que o Estatuto da Cidade completou dez anos, em 2011, estudos e balanços de sua aplicabilidade e efetividade mostram que pouco daquela “cidade idealizada” de fato saiu do papel. Ao contrário, Rolnik (2015, p. 266) observa que, mesmo após quinze anos, “as marcas do modelo predatório e discriminatório de cidade continuam em plena vigência, constituindo o que hoje podemos chamar de crise urbana. Essa crise tem origem nas permanências e persistências de um modelo excludente, predatório e patrimonialista” (*op. cit.*).

De alguma maneira, as discussões preparatórias para a Habitat III podem lançar luz à revisão das práticas brasileiras. Assim, destacam-se aqui os apontamentos dessa pactuação internacional – insumo para as discussões durante o evento e que são o ponto de partida para a elaboração de uma declaração internacional resultante do encontro –, que dialogam com os principais entraves que dificultam a operacionalização da política urbana brasileira, tal como apresentado anteriormente.

O documento chamado *Habitat III Zero Draft Outcome Document of the New Urban Agenda* (UN, 2016b) apresenta um conjunto de ações orientadoras para a efetiva mudança de paradigma no planejamento, na construção, na governança e na gestão das cidades. A primeira destas ações seria a construção de uma renovada parceria entre governos nacional e locais na construção de um forte sistema de cidades e de um desenvolvimento territorial equilibrado alinhado com metas nacionais, observadas a autonomia municipal e a governança local. Uma segunda ação apontada no documento fala sobre a efetivação do planejamento e das gestões urbana e territorial de maneira integrada e estratégica, a fim de criar mecanismos capazes de responder à acelerada urbanização e aos desafios da sustentabilidade, promovendo cidades e assentamentos humanos compactos e conectados por meio do planejamento integrado e participativo.

Por fim, é apontada a necessidade de uma inovadora e efetiva estrutura de financiamento, que fortaleça os sistemas fiscais e de finanças locais contando com o envolvimento de uma rede de *stakeholders*. Para a efetivação deste último ponto nos municípios brasileiros, seria necessária uma adequação das políticas econômica, tributária, financeira, além da estruturação de um modelo de desenvolvimento que assegure que os ganhos financeiros provenientes de investimentos públicos sejam

utilizados na promoção e no fortalecimento de políticas e ações que fomentem a justiça social.

Como colocado por Saule Júnior (Ipea, 2016a), tanto a Nova Agenda Urbana quanto a própria agenda brasileira precisarão reconhecer que:

os atuais padrões de desenvolvimento urbano, com base nas premissas de cidades competitivas para atração de negócios, de mercantilização da terra e a especulação resultante, não serão capazes de criar um modelo sustentável de inclusão social, de cidadania, de democracia, de diversidade cultural e de qualidade de vida em nossas cidades (Ipea, 2016a).

A lógica mercantil (e os agentes que a operam), ao edificar as cidades em busca dos lucros extraordinários, tem pouco ou nenhum compromisso com as relações previamente existentes nesses territórios. Além da chamada “destruição criadora”, a prevalência do valor de troca em detrimento do valor de uso do solo urbano acaba por privilegiar o direito à propriedade à custa dos direitos fundamentais básicos.

No Brasil, as consequências desse modelo eclodiram em 2013, a partir das manifestações de descontentamento da população em relação às decisões políticas que cada vez menos a inclui, com efeitos diretos em seu cotidiano. Deste ponto em diante é crescente a conquista e a ocupação do espaço das ruas como campo de “fazer política”, o que inclui a retomada dos espaços públicos para manifestações culturais, de lazer e novos usos. Nessa direção, algumas gestões locais vêm executando tarefas hercúleas, e não sem resistência, no sentido de proporcionar à população espaços mais acolhedores às diversas manifestações do viver, promovendo a convivência, a valorização da diversidade e tornando estes espaços mais vivos, a partir da interação entre as pessoas e destas com a cidade.

Nessa direção, a construção de cidades mais justas e democráticas não pode ignorar a necessidade de abertura e intensificação de espaços e canais de participação. Esse é o atalho para compreender, em profundidade, as necessidades das cidades e das pessoas, originando um diagnóstico verdadeiro que envolve o interesse do conjunto de atores que atua no espaço urbano.

Isso pressupõe a edificação de um modelo democrático de governança, que reverta a lógica dos interesses dominantes em benefício do conjunto da sociedade, e que permita que governos e sociedade decidam conjuntamente sobre as decisões que impactam a vida de todos. O próprio documento *Habitat III Zero Draft Outcome Document of the New Urban Agenda* (UN, 2016b) aponta nessa direção, ao afirmar que os governos locais possuem papel fundamental de fortalecer a interação entre todos os atores, oferecendo oportunidade de diálogo com atenção especial aos direitos, às necessidades e às potenciais contribuições provenientes de todos os segmentos da sociedade.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001.
- CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. (Orgs.). **A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999. (Relatório de Pesquisa Ippur/UFRJ).
- CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministérios das Cidades, 2010.
- EQUADOR. **Constituição do Equador de 2008**. Quito: Asamblea Constituyente, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/WJJSzM>>.
- FERREIRA, J. S. W. O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana. In: ROSA, J. S.; DENALDI, R. (Orgs.). **Curso a distância: planos locais de habitação de interesse social**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 11-30.
- GALINDO, E. P.; MONTEIRO, R. A. Nova Agenda Urbana no Brasil à luz da Habitat III. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 15, jul.-dez. 2016. No prelo.
- HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.
- _____. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- INSTITUTO PÓLIS. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/wWAmSr>>.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 13, jan.-jun. 2016a.
- _____. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades; Ipea, 2016b.
- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 4. ed. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2006.
- ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Ippur/UFRJ, 2011.
- SAULE JÚNIOR, N. **O direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/InURCs>>.

SAULE JÚNIOR, N.; UZZO, K. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/XAVH1j>>.

UN – UNITED NATIONS. **Habitat III Policy Paper 1 – Right to the city and cities for all**. New York: UN, 2016a. Disponível em: <<https://goo.gl/ydBND3>>.

_____. **Habitat III zero draft outcome document of the New Urban Agenda**. New York: UN, 2016b. Disponível em: <<https://goo.gl/rIqIiA>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/1994. 35. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. (Edições Câmara). Disponível em: <<http://goo.gl/Z9yBHZ>>.

MARICATO, E. T. **Enfrentando desafios**: a política desenvolvida pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo 1989/1992. 1997. Tese (Livre-docência), Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. *In*: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2009.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Carta do Rio de Janeiro**: nos bairros e no mundo, em luta pelo direito à cidade, pela democracia e justiça urbanas. Rio de Janeiro: Ippur/UFRJ, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/2f4FRi>>.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. **O Fórum Urbano Mundial e o Fórum Social Urbano na perspectiva do direito à cidade**. Rio de Janeiro: Ippur/UFRJ, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/x4f1yC>>.

_____; _____. A. Desafios da questão urbana na perspectiva do direito à cidade. *In*: FERREIRA, R. F. C. F.; BIASSOTO, R. C. (Orgs.). **Caderno didático políticas públicas e direito à moradia digna**: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

SAULE JÚNIOR, N. *et al.* (Orgs.). **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico – Manaus 2008**: o direito urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 – balanço e perspectivas. Porto Alegre: Magister Editora, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/fbD7Pd>>.

