

## **Repensar o direito para viver a cidade: entraves à reforma urbana sob a égide do capital <sup>1</sup>**

### ***Rethinking the Law to live in the city: obstacles to urban reform under the aegis of capital***

Renata Piroli Mascarello  
Mestranda em Direito pela UCS  
[renata.mascarello@hotmail.co.uk](mailto:renata.mascarello@hotmail.co.uk)

**Resumo:** Neste trabalho, pretende-se realizar uma reflexão acerca da ineficácia do ordenamento jurídico brasileiro, no que diz respeito à garantia do direito à cidade. Para tanto, compara-se o conceito de direito à cidade, pensado por Henri Lefebvre, com o direito a cidades sustentáveis, previsto na Lei nº 10.257/01. Contrapondo os conceitos, pode-se verificar a essência e falhas de cada um, sendo possível, também, repensar os reais objetivos da política urbana brasileira, com base na resolução de problemas mais complexos que aqueles abarcados pela legislação vigente.

**Palavras-chave:** Capitalismo. Direito à cidade. Direito a cidades sustentáveis. Estatuto da Cidade. Neoliberalismo.

**Abstract:** In this paper, it intends to perform a reflection about the ineffectiveness of brazilian law, with regard to guaranteeing the right to the city. To do so, it compares the concept of right to the city, thought by Henri Lefebvre, with the right to sustainable cities, provided by Law nº 10.257/01. Contrasting concepts, can be verified essence and failures of each, it is, also, possible to rethink the real objectives of the brazilian urban policy, based on the resolution of more complex problems than those embraced by existing legislation.

**Key words:** Capitalism. Right to the City. Right to sustainable cities. City Statute. Neoliberalism.

Originais recebidos em: 23/03/2014

Aceito para publicação em: 27/06/2014



Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição-Use Não-Comercial-Vedada a criação de obras derivadas 3.0 Unported License.

---

<sup>1</sup> Este texto parte da pesquisa iniciada com o artigo “As limitações fático-jurídicas de efetividade do direito a cidades sustentáveis”, a ser publicado nos livros do XXIII Congresso Nacional do CONPEDI/UFPB.

## Introdução

No mês de junho de 2013, uma onda de protestos tomou o Brasil trazendo à tona o óbvio: a fragilidade do transporte e dos serviços públicos das cidades brasileiras. Se no início os atos foram desencadeados, principalmente, pela pauta da mobilidade urbana, tão logo passaram a abranger outras temáticas, voltadas, por exemplo, para melhorias na saúde e educação – que estão envolvidas, direta ou indiretamente, ao conceito de direito a cidades sustentáveis, formalizado por meio da Lei nº 10.257/01, também chamada de Estatuto da Cidade.

Passados mais de dez anos desde a aprovação da referida lei, as únicas mudanças ocorridas nas cidades foram no sentido de fomentar a construção de edificações, a exclusão social e a intensa degradação ambiental. Percebe-se, dessa forma, que a previsão legal de um direito, bem como de instrumentos para sua efetivação, não são fatores suficientes para sua garantia fática, na medida em que os métodos de combate à especulação imobiliária e à segregação urbana, se existentes, são muito sutis. Nessas circunstâncias, o presente artigo pretende comparar a definição de direito a cidades sustentáveis, previsto na legislação vigente, com o direito à cidade, pensado e analisado por Henri Lefebvre e David Harvey, partindo da premissa de que o Estatuto da Cidade trabalha com objetivos intermediários, sem, contudo, combater a essência capitalista que causa o caos e as tamanhas desigualdades existentes no espaço urbano. Sobretudo, o estudo visa refletir sobre os reais objetivos a serem adotados pelo poder público, não apenas na busca por melhorias nos serviços e transporte públicos, mas por cidades menos reféns dos interesses do capital imobiliário e do mercado da terra.

O trabalho divide-se em três partes. No primeiro momento, faz-se uma análise acerca do direito à cidade de acordo com a obra homônima de Henry Lefebvre, comparando aquela definição com algumas interpretações de autores brasileiros. Na segunda etapa, trabalha-se com a política urbana brasileira, com exploração do conceito de direito a cidades sustentáveis, previsto na Lei nº 10.257/01. Diante da comparação conceitual, a terceira parte busca apontar a raiz dos problemas da urbanização brasileira e sugere uma reflexão acerca da efetividade do direito à cidade e de eventuais mudanças no papel do ente estatal, abandonando sua faceta clientelista, para tornar-se um provedor de uma verdadeira reforma urbana.

Analisa-se, criticamente, o conceito de direito a cidades sustentáveis por acreditar que este é o objetivo maior do qual decorrem os demais instrumentos previstos em lei para efetivação da reforma urbana. Sobretudo, buscam-se outras formas de regular as cidades, de modo a afastar os interesses do *capital* para que prevaleçam os interesses das *pessoas*.

## O direito à cidade

O conceito inicial de direito à cidade surgiu na “obra manifesto” homônima do filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre, publicada em 1968. Nessa obra, conforme explica Betânia de Moraes Alfonsin (2011, p. 34), o autor faz um “rico exercício analítico de desvelamento das complexas dimensões do processo de urbanização que se consolidava na Europa”.

Lefebvre define a cidade como um espaço desigual, decorrente da projeção da sociedade sobre um local, ou seja, “não apenas sobre o lugar sensível como também sobre o plano específico, percebido e concebido pelo pensamento, que determina a cidade e o urbano” (2001, p. 56). Isso decorre das relações sustentadas pelo capitalismo presentes na cidade por meio da industrialização e da urbanização, ambas existentes tão somente com a finalidade de enriquecer uma parcela populacional, privando a outra parte de direitos essenciais:

A experiência prática mostra que pode haver crescimento sem desenvolvimento social (crescimento quantitativo, sem desenvolvimento qualitativo). Nessas condições, as transformações na sociedade são mais aparentes do que reais. O fetichismo e a ideologia da transformação (por outras palavras, a ideologia da modernidade) ocultam a estagnação das relações sociais essenciais. O desenvolvimento da sociedade só pode ser concebido na vida urbana, pela realização da sociedade urbana. [...] A industrialização produz a urbanização inicialmente de modo negativo (explosão da cidade tradicional, de sua morfologia, de sua realidade prático-sensível) (LEFEBVRE, 2001, p. 141-142).

A classe operária é vítima de uma segregação estratégica decorrente dessa exploração, fazendo surgir uma nova forma de miséria: a miséria do habitat; em contrapartida, o centro de decisão, aquilo da realidade urbana que subsiste e se fortalece na sua deslocação, entra para os meios da produção e para os dispositivos da exploração do trabalho social por aqueles que detêm a informação, a cultura, os próprios poderes de decisão (LEFEBVRE, 2001, p. 141-142).

O filósofo acredita que a realização da sociedade urbana requer uma “planificação orientada para as necessidades sociais”, ou seja, uma ciência da cidade (LEFEBVRE, 2001, p. 142), mas essas condições não bastam; precisa-se de uma força social e política capaz de operar esses meios. Na busca por essa força social e política, Lefebvre (2001, p. 143) associou sua visão de cidade ao direito, criando, sob uma perspectiva crítica e marxista, o direito à cidade.

[...] certos direitos abrem caminho, direitos que definem a civilização (*na*, porém frequentemente *contra* a sociedade – *pela*, porém frequentemente contra a “cultura”). Esses direitos mal reconhecidos tornam-se pouco a pouco costumeiros antes de inscreverem nos códigos formalizados. Mudariam a realidade se entrassem para a prática social: direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida. Entre esses direitos em formação figura o *direito à cidade* (não à cidade arcaica mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o *uso* pleno e inteiro desse momentos e locais, etc.) (LEFEBVRE, 2001, p. 143).

De acordo com o filósofo (2001, p. 135), o direito à cidade se expõe como forma superior dos direitos, medida em que integra o direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar, assim como o direito à *obra* (atividade participante) e o direito à *apropriação* (bem distinto do direito à propriedade). Esse conceito, portanto, não pode ser entendido com um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais, pois só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada. (2001, p. 116-117).

O autor ressalta que a proclamação e a realização da vida urbana como reino do *uso* (da troca e do encontro separados do valor de troca) necessitam do *domínio do econômico* (do valor de troca, do mercado e da mercadoria); por conseguinte, o uso e o domínio econômico se inscrevem nas perspectivas da revolução sob a hegemonia da classe operária (2001, p. 143).

A principal contribuição de Lefebvre, segundo Betânia de Moraes Alfonsin, talvez tenha sido demonstrar que era preciso um novo olhar sobre as cidades, buscando romper com a cisão entre a técnica do urbanismo e a filosofia sobre a cidade (ALFONSIN, 2011, p. 34). Muito mais do que preencher a lacuna conceitual oferecendo uma definição acabada sobre o direito à cidade, Lefebvre tratou de sofisticar as perguntas sobre o tema, abrindo uma vasta agenda de pesquisa e reflexão para as gerações que lhe sucederiam.

Essa definição de direito à cidade foi essencial para os debates em solo brasileiro, embora o conceito tenha sofrido alterações que culminaram, inclusive, em

simplificações que o descaracterizaram. Como exemplo, transcreve-se o conceito elucidado por Nelson Saule Júnior (1999, p. 119):

O direito à cidade tem sua fonte no princípio das funções sociais da cidade nos termos da Constituição (art. 182) e das Leis Orgânicas dos Municípios, compreendidas como o direito de todos que vivem na cidade à moradia, aos equipamentos e serviços urbanos, transporte público, saneamento básico, saúde, educação, cultura, esporte, lazer, enfim os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades de ter condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania, de criar, ampliar os direitos fundamentais (individuais, econômicos, sociais, políticos e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente sadio ecologicamente equilibrado e sustentável.

Nesse mesmo sentido, complementa Leticia Marques Osório (2006, p. 200):

O Direito à Cidade amplia o tradicional enfoque sobre a melhora da qualidade de vida das pessoas centrado na moradia e no bairro até abarcar a qualidade de vida à escala da cidade e de seu entorno rural, como um mecanismo de proteção da população que vive nas cidades ou regiões em acelerado processo de urbanização. Isso implica em enfatizar uma nova maneira de promoção, respeito, defesa e realização dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais garantidos nos instrumentos regionais e internacionais de direitos humanos.

Por outro lado, o geógrafo Marcelo Lopes de Souza (2010, p. 315-316) critica essa simplificação, alegando que essas concepções taxativas não preservam a abordagem radical de Lefebvre. Souza adverte que esse tipo de conceito teria tornado o direito à cidade uma expressão simplista, associado tão somente ao ideal de habitação acessível, boa infraestrutura, transporte público eficiente e aperfeiçoamento da participação popular, resumindo essa premissa da seguinte forma: “tanta justiça social e proteção ao meio ambiente quanto possível; mas por favor, vamos ser realistas, o tempo de utopia passou.”<sup>2</sup>

O geógrafo complementa mencionando que, em muitos casos, o direito à cidade parece significar o direito a uma vida melhor, mais “humana”, no contexto da cidade e da sociedade capitalistas, sem, no entanto, resgatar a ideia de Lefebvre, de que o direito à cidade significa, em especial, o direito a uma vida urbana muito diferente em que cidade e sociedade, inclusive, são diferentes (SOUZA, 2010, p. 318).

De fato, os conceitos brasileiros exemplificados são mais simples que aquele instaurado pelo filósofo francês; entretanto, mesmo não seguindo à risca os termos originais, essas noções foram essenciais na luta por cidades mais justas e equitativas,

---

2 “[...] as much social justice and environmental protection as possible, of course; but please let us be realistic, the time of utopia has passed”. Livre tradução da autora.

pois fez com que surgisse, no ordenamento brasileiro, um novo direito: o direito a cidades sustentáveis.

## **O direito a cidades sustentáveis**

A Constituição Federal de 1988 trouxe, entre outras inovações, um capítulo próprio para abordar a política urbana, buscando traçar parâmetros pelos quais trataria o direito de propriedade sobre bens imóveis urbanos e o desenvolvimento das cidades (FRANCISCO, 2001, p.3). A Carta de 1988 foi a primeira Constituição brasileira a abordar o tema, afirmando sua existência e fixando seus objetivos (art. 182, *caput*) e instrumentos (art. 183), bem como estabelecendo o papel do Poder Executivo municipal na sua garantia (art. 182, *caput* e § 1º).

Porém, a política urbana carecia de regulamentação e, após doze anos de luta e negociações entre movimentos populares e congressistas, em 10 de julho de 2001 foi sancionada a Lei nº 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, a qual instituiu instrumentos de gestão política socialmente avançados e incomuns em nossa cultura demasiadamente desigual. Formalizou-se, assim, um documento com a promessa de combater alguns dos vícios da cidade capitalista (o mercado da terra e a especulação imobiliária), citando-se como exemplo a usucapião coletiva, surgida em favor da população mais carente, e o IPTU progressivo, contrário à especulação imobiliária (PINHEIRO, 2002, p. 6).

Ao regulamentar o capítulo constitucional, o Estatuto da Cidade tem como objetivo estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Ainda, a mencionada lei fez com que o direito à cidade fosse introduzido no ordenamento jurídico brasileiro por meio de um extraordinário esforço do legislador, o qual conseguiu definir, em um dispositivo, o novo direito coletivo, entendido como “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”.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Transcrição do inciso I do artigo 2º da Lei nº 10.257/01.

O novo direito se apresenta como conteúdo amplo e variado enunciado pelo legislador, cuja inserção na lei aponta para uma política urbana que objetiva o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Nesse aspecto, comenta Betânia de Moraes Alfonsin (2011, p. 37):

- a) O direito à cidade sustentável abarca um feixe de direitos dos que vivem em cidades, já que a técnica legislativa de definição desse direito elencou expressamente o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer como sendo o núcleo desse direito;
- b) É possível extrair daí, também, quais são, afinal, *as funções sociais da cidade* mencionadas na Constituição Federal: garantir o acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento, à infraestrutura, aos serviços públicos e ao transporte;
- c) Os compromissos assumidos pelo direito à cidade são claramente ligados à diminuição da segregação urbana, uma das marcas da urbanização brasileira. [...] o direito coletivo à cidade sustentável pode ser compreendido como um avesso positivo da segregação urbana entendido como o direito de todos/as de desfrutarem da cidade e de seu território. [...];
- d) Ao utilizar a expressão “direito à cidade sustentável para as presentes e futuras gerações”, o Estatuto da Cidade procura fugir da armadilha de assumir apenas uma “agenda marrom” para as cidades brasileiras, buscando claramente uma aproximação do Direito Urbanístico com o Direito Ambiental e com a “agenda verde”, o que é altamente positivo para a gestão urbano ambiental brasileira [...];
- e) A emergência do direito à cidade sustentável transformou o objeto do Direito Urbanístico Brasileiro.

No mesmo sentido, complementa Caramuru (2001, p. 5):

Criado e demonstrado em todas as suas múltiplas facetas este direito a cidades sustentáveis, encarrega-se o Estatuto de apresentar tais quais são as diretrizes que devem ser perseguidas pela política urbana, quais os limites da normação geral da União, bem como quais os instrumentos de política urbana colocados à disposição da Administração Pública municipal para a efetivação do direito a cidades sustentáveis, passando então, a descrever e regular aqueles instrumentos que, até então, não existiam em nosso ordenamento jurídico ou que estavam previstos na Constituição e exigiam regulamentação, tais como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, a progressividade do IPTU no tempo e a desapropriação por inadequado aproveitamento.

Pode-se observar que o legislador criou a figura de um direito público subjetivo amplo e complexo, cabendo a análise de cada um de seus elementos.

Em primeiro lugar, conforme o inciso I do artigo 2º da mencionada lei, o direito à cidade é entendido como direito à terra urbana, que, por sua vez, constitui o direito de o particular ter para si uma parcela da terra, ainda que não seja prioridade a obtenção de sua propriedade (FRANCISCO, 2001, p. 29). Pode-se observar, portanto, que a postura patrimonialista é deixada em plano secundário, em prol da ordenação da cidade e da garantia imediata desse direito.

O segundo ponto do direito a cidades sustentáveis diz respeito ao direito à moradia, cuja relevância foi elevada à condição de direito fundamental por meio da Emenda Constitucional nº 46, que o incluiu no rol dos direitos sociais, previstos no *caput* do artigo 6º da Carta Magna. Compreende-se, dessa forma, que a política urbana deve garantir a propriedade privada, tendo a habitação como um objetivo maior. Enfatize-se que o atendimento do direito à moradia precisa estar articulado com outros objetivos previstos no próprio artigo 2º da Lei nº 10.257/01, como a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda (inciso XIV) e o parcelamento, uso e ocupação do solo (inciso XV).

O terceiro tópico do direito à cidade diz respeito ao saneamento ambiental, o qual surgiu com base nos encaminhamentos da Segunda Conferência Mundial sobre os Assentamentos Humanos - HABITAT II, transcritos a seguir:

Preâmbulo

[...]

3. [...] gran parte de la población mundial carece de vivienda y de servicios de saneamiento, particularmente en los países en desarrollo. Reconocemos que el acceso a una vivienda segura y salubre y a los servicios básicos es indispensable para el bienestar físico, psicológico, social y económico del ser humano y debe ser parte fundamental de nuestras medidas urgentes en favor de los más de mil millones de personas que no viven en condiciones decentes. Nuestro objetivo es conseguir que todas las personas dispongan de una vivienda adecuada, especialmente los pobres de las ciudades y el campo que carecen de ella, mediante un criterio que favorezca el desarrollo y la mejora de la vivienda sin perjudicar al medio ambiente (UN-HABITAT, 1996, Capítulo I, art. 3).

A partir daí, surge na política urbana a proteção ao meio ambiente. A inclusão desse preceito em uma lei ordinária é um avanço, tendo em vista que a Constituição Federal, ao abordar a questão ambiental, preteriu o perímetro urbano e preocupou-se mais com áreas de proteção ambiental e florestas, esquecendo que a maior parte da população vive nas cidades e que tem, também, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A política urbana deve considerar o fator ambiental, buscando impedir que iniciativas danosas ao meio ambiente seja objeto de atenção apenas quando se estiver diante de conflitos insuperáveis.

O quarto aspecto do direito a cidades sustentáveis diz respeito à infraestrutura urbana, em que – coerente com a própria supremacia do ser humano na nossa ordem constitucional, em face dos princípios da cidadania e da dignidade humana – a Lei nº 10.257/10 não põe a infraestrutura em primeiro lugar na ordem de objetivos da política urbana, preterindo, assim, a prática imemorial de nossos governantes em privilegiar a



construção de obras, vias e pontes, ao invés de investir em políticas públicas que, de fato, afetem e transformem a vida das pessoas (FRANCISO, 2001, p. 33).

Ao definir um projeto de ocupação, na apreciação e na avaliação de um plano de parcelamento de solo, os valores a serem prioritariamente analisados, por força de lei, serão a moradia e o saneamento ambiental; somente após deverá ser verificada a infraestrutura urbana. Nesse passo, deverão os governantes municipais e o Distrito Federal reavaliar a infraestrutura já existente, modificando-a, se necessário, para atender prioridades legais relativas à moradia e ao saneamento ambiental.

O quinto tema referente ao direito as cidades sustentáveis relaciona-se com o transporte, cuja competência para legislar é privativa da União, a qual também deve estabelecer diretrizes gerais, de acordo com os artigos 21, inciso XX, e 22, incisos IX e XI, ambos da Constituição Federal. Essas disposições constitucionais demonstram o compromisso do Brasil em dar um tratamento universal aos transportes, que foi reafirmado na HABITAT II:

Compromisos

[...]

**B. Asentamientos humanos sostenibles**

[...]

43. Asimismo nos comprometemos a perseguir los siguientes objetivos:

[...]

n) facilitar el acceso al trabajo, los bienes, los servicios y los medios de esparcimiento, entre otras cosas, mediante la promoción de sistemas de transporte eficientes, eficaces, ecológicamente inocuos, más silenciosos y de mayor rendimiento energético y mediante el fomento de modalidades de desarrollo espacial y políticas de comunicaciones que reduzcan la demanda de transporte y la promoción de medidas, según corresponda, para que el contaminador se haga cargo del costo de la contaminación, teniendo en cuenta las necesidades y condiciones especiales de los países en desarrollo (UN-HABITAT, 1996, Capítulo III, art. 43, “n”);

Salienta-se que a falta de planejamento das cidades causa diversos problemas urbanos, entre eles, a dificuldades de acessibilidade e a lesão a direitos de ir e vir. Para maior amplitude da ação do ente público e real afirmação de direitos, se faz necessário incluir as regras relativas à ocupação do solo e à própria realização de atividades econômicas na cidade dentro de um amplo projeto de viabilização dos transportes, tendo em vista que é no deslocamento dos moradores e moradoras que se encontram um dos aspectos de maior degradação da sua qualidade de vida (FRANCISCO, 2001, p. 36).

O sexto objeto do direito a cidades sustentáveis diz respeito ao acesso aos serviços públicos, em que o legislador, novamente, relacionou com o uso da

propriedade da própria ocupação do espaço urbano, vinculando-os à indispensável implementação dos serviços públicos básicos. O acesso aos equipamentos públicos também estão relacionados com o transporte, uma vez que quanto mais próximos estiverem esses serviços, menor será o deslocamento do indivíduo (FRANCISCO, 2001, p.36).

O sétimo tema abordado é o direito ao trabalho, entendido como um impedimento do poder público em elaborar uma política urbana que prejudique o direito ao trabalho dos cidadãos e cidadãs. O direito ao trabalho, antes de constar da Lei nº 10.257/01, já estava presente na Constituição Federal, como um direito social (artigo 6º *caput*), e na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo XXIII, nº 1). A incorporação do direito ao trabalho no conceito de direito a cidades sustentáveis busca evitar contratempus do passado, conforme bem explica Francisco (2001, p. 36):

Não são raros os episódios de nossa história em que a implementação de um programa de construção de moradias ou qualquer outro plano habitacional acaba gerando dificuldades quase que insuperáveis à massa trabalhadora no exercício de seu direito ao trabalho, tendo em vista a total desconsideração de fatores como a proximidade de distritos industriais ou áreas comerciais dos conjuntos habitacionais, que acabam gerando um fator de desemprego e de subemprego que não tardará a criar enormes problemas sociais.

Por fim, cite-se o lazer, que, embora seja de indiscutível relevância, encontra-se em um grau de prioridade menor, se comparado com os demais tópicos já elencados. O lazer, assim como o trabalho, é considerado um direito social (artigo 6º, *caput*, da Constituição Federal de 1988) e também foi tratado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo XXIV).

O artigo 2º encerra sua enunciação do que considera como direito a cidades sustentáveis ressaltando que se deve trabalhar para garanti-lo não apenas às presentes, mas também para as futuras gerações. Sublinhe-se que, embora não existam grandes debates nesse sentido, se está diante de disposição taxativa de *numerus clausus* a impedir a ampliação do conceito trabalhado. Ao conceituar o direito de modo restrito, compreende-se que legislador buscou facilitar o planejamento urbano por meio de uma construção cultural que procurou levar em conta todos os fatores que devam ser considerados na definição da política urbana (FRANCISCO, 2001, p. 38). De tal maneira, criou-se “um direito de conteúdo variado e demasiadamente amplo, de modo que não se pode admitir que haja, em seu bojo, outros elementos que não os verificados na legislação reguladora” (FRANCISCO, 2001, p. 38), se não por modificação legislativa.

## A cidade como um direito

O processo de urbanização brasileira sempre foi inerte ao processo capitalista que “define a forma e o conteúdo do urbano e regulamenta as diferentes formas de apropriação do espaço” (RODRIGUES, 2013, p. 13-14). Tanto a Constituição Federal, como o Estatuto da Cidade não foram capazes de combater esses processos, tornando o espaço urbano local de interesse de setores como incorporadores imobiliários. Segundo Arlete Moysés Rodrigues (2013, p. 9), estes setores projetam e executam grandes obras de infraestrutura que viabilizam condomínios horizontais e verticais, realizam um planejamento *ad hoc* que altera a forma e o conteúdo da cidade mercadoria e eleva o preço de toda a área urbana; como consequência, aumenta-se ainda mais a essência da desigualdade e da segregação socioespacial.

O Estado tem um relevante papel nesse processo, de acordo com Ermínia Maricato, já que as anistias periódicas visando a regularização de imóveis são alimento fecundo da relação clientelista (2011, p. 123). A política urbana, assim, é para as relações políticas arcaicas, para um mercado imobiliário restrito e especulativo, para aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor (MARICATO, 2011, p. 123).

Nesse contexto, Rodrigues explica que os excedentes de capitais investidos na cidade objetivam lucros, rendas e juros, de modo a atender aos interesses dos proprietários de terra, de incorporadores imobiliários e do capital portador de juros, ou seja, com o objetivo do *valor de troca*, desvinculados dos interesses e das necessidades da maioria, cujo objetivo é o *valor de uso* (2013, p. 10). A geógrafa complementa, afirmando que a cidade mercadoria não é trocável no “mercado como um objeto”, pois não se transmite a “propriedade da cidade em sua totalidade”; o que se vende são fragmentos de lugares, polos de investimentos para capitalistas nacionais e estrangeiros com o objetivo de aumentarem lucros, rendas e juros.

Os fragmentos de lugares para eventos, atividades turísticas e de investimento, visando à incorporação imobiliária de bairros nobres, de condomínios murados e, como totalidade, a cidade-mercadoria vende imagem de prefeitos como “gestores” capitalistas (RODRIGUES, 2007). A cidade é uma força produtiva e torna-se o lugar predominante da acumulação de capital, em que os excedentes de capitais aplicados atualmente no

espaço urbano estão imbricados com o processo de financeirização da economia e devem ser relacionados tanto à expansão do urbano moderno como às suas crises (RODRIGUES, 2013, p. 9).

Esse processo político e econômico que, no caso do Brasil, perdura há muitos anos, construiu uma das sociedades mais desiguais do mundo, e que teve no planejamento urbano modernista/funcionalista importante instrumento de dominação ideológica: ele contribuiu para ocultar a cidade real e para formar um mercado imobiliário restrito e especulativo. O excessivo aparato regulatório (leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamento do solo etc.) convive com a radical flexibilidade da cidade ilegal, “fornecendo o caráter da institucionalização fraturada, mas dissimulada” (MARICATO, 2011 *apud* MARICATO, 1996).

Na busca pela efetivação do direito a cidades sustentáveis, criam-se políticas públicas e instrumentos com resultados mediatos ou imediatos, que podem até resolver o problema substancial, mas não combatem a estrutura neoliberal e mercadológica da cidade. O ordenamento jurídico brasileiro define a cidade como uma produção coletiva e tem como objetivo promover a função social da cidade e da propriedade. Os avanços legislativos articulam formas e conteúdos da e na cidade, mas não “produzem” a cidade ideal, embora provoquem transformações na cidade real. Ademais, além de tornar o conceito de direito a cidades sustentáveis taxativo, a Lei ° 10.257/01 não atinge os obstáculos que impedem o acesso àqueles direitos previstos em seu artigo 2º, inciso I. Nesse caso, a questão central é fundiária e mobiliária e, para tal, não há planos ou fórmulas para superar os conflitos que essa questão implica. (MARICATO, 2011, p. 184-185). Diante dessa situação, será possível, portanto, falar em direito à cidade em cidades capitalistas?

Seguindo a linha das críticas de Souza (2010), entende-se que é preciso pensar o direito à cidade como um instrumento para transformações amplas e radicais, de modo a produzir uma nova sociedade e, por conseguinte, uma nova cidade. Nesse sentido, Rodrigues (2013, p. 15-16) alega que a garantia do direito à cidade implica em colocá-la com a ótica predominante do valor de uso para que todos possam desfrutar da riqueza socialmente produzida:

O direito à cidade como bem coletivo, com acesso universal aos bens e serviços, constitui uma “revolta” contra a mercadoria terra, moradia e cidade, e a privatização dos equipamentos públicos. É uma “revolta” contra o domínio do valor de troca, uma luta pelo valor de uso da cidade e da propriedade. (RODRIGUES, 2007)

David Harvey (2009, p. 269), seguindo a linha de Lefebvre, define o direito à cidade como o direito de transformar a cidade em algo oposto ao que ela é hoje, de modo em que ela satisfaça as necessidades humanas:

Eu entendo que o direito à cidade significa o direito de todos nós a criarmos cidades que satisfaçam as necessidades humanas, as nossas necessidades. O direito à cidade não é o direito de ter - e eu vou usar uma expressão do inglês - as migalhas que caem da mesa dos ricos. Todos devemos ter os mesmos direitos de construir os diferentes tipos de cidades que nós queremos que existam.

Harvey conclui citando que o direito à cidade é, também, o direito de transformar a cidade em algo radicalmente diferente e insiste que, na luta pelo direito à cidade, haverá também uma luta contra o capital. Rodrigues (2007) complementa, contrapondo que, enquanto o neoliberalismo insiste na focalização de políticas, as lutas dos movimentos societários têm como pressuposto a universalização. Acrescenta, ao fim, que a cidade como direito quer a predominância do valor de uso, o acesso universal aos bens produzidos, contrapondo-se à agenda neoliberal. (RODRIGUES, 2007).

É preciso pensar uma alternativa para conter os investimentos imobiliários e o mercado da terra. Deve haver uma alternativa para o capitalismo em geral! Podemos começar a nos aproximar dessa alternativa concebendo o direito à cidade como uma exigência popular internacional (HARVEY, 2009, p.274). Podemos, ainda, formar quadros para reformas e gestão urbana compromissados com a ação real e concreta, a qual deve se estender aos profissionais do urbanismo dos setores público e privado, aos parlamentares, jornalistas, promotores/procuradores públicos e lideranças sociais, de modo a criar uma consciência social, uma nova simbologia e uma nova práxis. (MARICATO, 2011, p. 187).

A crise do planejamento urbano e a busca de uma nova matriz teórica constituem um momento importante para uma produção intelectual comprometida com a democracia no Brasil. A oportunidade é a de “replantar” a questão em novas bases, por meio de uma militância intelectual que impeça a consolidação de uma matriz que – sob forma nova, novos rótulos e nova marca – cumpra o mesmo e antigo papel de ocultar o verdadeiro destino dos investimentos ou dos privilégios da cidade (MARICATO, 2011, p.188).

## **Considerações finais**

Muito embora o presente trabalho apresente uma direção para eventuais mudanças, há uma grande dificuldade em indicar soluções concretas e pragmáticas para romper com a mercantilização da cidade. No caso aqui explorado, conclui-se que existe a urgência de uma reforma urbana, muito embora não se saiba indicar como isso deve ser feito.

A atual concepção de direito a cidades sustentáveis, uma das maiores – se não a maior – diretriz da política urbana nacional, é passível de questionamento, tendo em vista que não combate o *real* problema que causa a falta de moradia ou do transporte público, por exemplo. O rol taxativo, que tem como pretexto o planejamento urbano por meio de uma “construção cultural e que procurou levar em conta todos os fatores que devam ser considerados na definição da política urbana” (na dúvida, retorne à página 10) mais soa como uma infeliz desculpa de quem não tem coragem para enfrentar a problemática urbana com seriedade.

O Estado não deve se comportar como cliente das empreiteiras ou imobiliárias; o Estado deve tornar a cidade um local para se *viver*, e não para se *vender*. Repensar os objetivos basilares de nossos instrumentos normativos é pode tornar as cidades brasileiras um espaço de transformação e tutela dos direitos e garantias fundamentais de todos, e não daqueles que possuem mais poder. Por isso a insistência: é preciso repensar (o direito) para poder viver (a cidade).

Se a academia, o movimento social e/ou os próprios moradores não abrirem os olhos para os problemas socioeconômicos existentes na cidade, outros grupos, já muito bem articulados, passarão a intervir cada vez mais no espaço urbano, munidos de poder e capital. Aí, a cidade deixará, de uma vez por todas, de ser um espaço de esperança, para tornar-se um espaço sem luta, transformação, sem direito e sem vida.

## Referências

ALFONSIN, Betânia de Moraes. “Elementos para pensar o direito à cidade sustentável na ordem jurídico-urbanística brasileira”. In: MUSSI, Andréa Quadrado; GOMES, Daniela Vasconcellos; FARIAS, Vanderlei de Oliveira. *Estatuto da cidade: os desafios da cidade justa*. Passo Fundo, RS: IMED, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei 10.257/01, de 10 de julho de 2001.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Estatuto da cidade comentado*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

HARVEY, David. Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade. In: *Novos Cadernos NAEA*. v. 12, n. 2, p. 269-274. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/327/513>>, acesso em 21 out. 2013.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à cidade*. 2.ed. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Erminia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiorietalli. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. (Coleção zero à esquerda)

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <[http://unicrio.org.br/img/DeclU\\_D\\_HumanosVersoInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf)>, acesso em 25 jun. 2013.

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

PINHEIRO, Otilie Macedo *et al.* *Estatuto da cidade: o jogo tem novas regras*. Belo Horizonte: CREA-MG, 2002.

RODRIGUES, Arlete Moysés. A cidade como direito. In: Colóquio Internacional de Geocrítica, 9, 2007, Porto Alegre. Anais. Disponível em: <<http://www.ub.edu/web/ub/ca/>> acesso em 1 mar 2014.

\_\_\_\_\_. Luchas por el derecho a la ciudad. *Scripta Nova*, Barcelona : 2006, v. 10, n. 218; Disponível em: <<http://www.ub.edu/web/ub/ca/>>, acesso em 3 mar 2014.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Os geógrafos na luta pela cidade como direito. *Boletim Campineiro de Geografia*, Campinas: 2013, v. 3, n. 1, p. 7-20. Disponível em: <<http://agbcampinas.com.br>>, acesso em 2 mar 2014.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direito à cidade. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Which right to which city? In defence of political-strategic clarity. *Interface: a journal for and about social movements*, mai. 2010 v. 2, n. 1, p. 315-333, 2010. Disponível em: <<http://interfacejournal.nuim.ie>>, acesso em 28 fev 2014.

United Nations Human Settlements Program (UN-HABITAT). *Programa de Hábitat – Capítulo I*. Disponível em <<http://ww2.unhabitat.org/unchs/spanish/hagendas/ch-1-s.htm>> Acesso em 29 mai 2013.

\_\_\_\_\_. *Programa de Hábitat – Capítulo III*. Disponível em: <<http://ww2.unhabitat.org/unchs/spanish/hagendas/ch-3-s.htm>>, acesso em 25 jun 2013.