

POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO TRANSINDIVIDUAL À CIDADE

Mariana Andrade Bezerra; Glauce Suely Jácome da Silva

Universidade Estadual da Paraíba

marianaandr@gmail.com

glaucejacome@hotmail.com

Resumo do artigo: Na década de 1960, o francês Henri Lefebvre propôs uma ruptura com o modelo vigente de produção a apropriação do espaço urbano, acreditando que a classe trabalhadora deveria ser um agente ativo neste processo, tendo justo e igualitário “direito à cidade”. Não demorou muito tempo para que o conceito de direito à cidade começasse a ser debatido por diversos teóricos e elencado como uma das principais preocupações de sociólogos e urbanistas na (re)produção dos espaços urbanos contemporâneos. Este trabalho apresenta uma análise crítica a partir de estudos bibliográficos do contexto social e político brasileiro a partir da década de 1990. Objetiva compreender a relação entre o conceito de direito à cidade, as políticas públicas e diferentes momentos políticos que auxiliaram no debate deste direito para os cidadãos. Aponta, nas considerações finais, para a importância do estudo e da compreensão sobre ordenamento jurídico e a realidade social neste contexto, para que a busca pelo diálogo entre sociedade civil e Estado sirvam como fomento à implementação de políticas urbanas que colaborem, de fato, com a produção de cidades mais justas e democráticas.

Palavras-chave: Direito à cidade; Função social da cidade; Políticas urbanas.



(83) 3322.3222

contato@conidif.com.br

www.conidif.com.br

Introdução

A discussão sobre o direito à cidade na legislação nacional é razoavelmente nova, sendo a Constituição Federal de 1988 fundamental para afirmar o direito de todo brasileiro de usufruir da estrutura e dos espaços públicos de sua cidade, com igualdade.

Ao estabelecer um capítulo inteiro à Política Urbana, a Carta Magna em seu artigo 182 determina como objetivo geral o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade para assim garantir o bem-estar de seus habitantes. Neste sentido, o direito se apresenta como instrumento que regula a política pública de acesso à cidade para garantir cidadania e dignidade urbana.

Para normatização e cumprimento da ordem constitucional, foi criado e aprovado em 2001 o Estatuto das Cidades, lei que orienta a gestão pública a debater e encaminhar soluções para os mais diversos problemas das cidades, como infraestrutura, transporte, aspectos ambientais, ocupação e uso correto do solo etc.

O que ocorre, porém, é que há um claro distanciamento entre o ordenamento jurídico e a realidade social (MARICATO, 2000). Enquanto a Constituição Federal e o Estatuto das Cidades afirmam a função social da propriedade, nossa sociedade, estruturada em valores burgueses - especialmente no aspecto do domínio particular da propriedade - fortalece a desigualdade social e isto dificulta a implementação, aplicação e consolidação da Lei.

É neste contexto que o presente trabalho se propõe a estudar e buscar compreender a relação entre o conceito de direito à cidade e as políticas públicas, em diferentes momentos políticos em que a política urbana esteve na pauta do governo nacional.

Será uma pesquisa bibliográfica organizada em três momentos. O primeiro deles analisando o direito à cidade e o papel do Estado, já compreendendo a importância do Estado para assegurar que os cidadãos tenham acesso aos espaços urbanos através das políticas públicas. Um segundo que abordará o direito à cidade e sua concepção no período de governos neoliberais e finalmente um terceiro momento onde será tratada a importância do direito para a realização das políticas públicas de uso e domínio do território urbano.

Finalmente, nas considerações gerais, destaca-se a relevância do estudo e da compreensão sobre ordenamento jurídico frente a realidade social, para evidenciar a importância do Estado na formulação e execução de políticas públicas e também esclarecer que a participação social é imprescindível para aproximação do legal ao real.

O direito à cidade e o papel do Estado neste contexto

O conceito de “direito à cidade” é francês, foi concebido por Henri Lefebvre no livro *Le Droit à la Ville* em 1968. Neste livro, o autor critica o projeto urbanístico parisiense, elaborado por Haussmann, que acreditava que o Estado era capaz de organizar territorialmente e administrativamente a população. Lefebvre, ao contrário, acreditava e propunha que a classe trabalhadora deveria ser um agente ativo na produção e na apropriação do espaço urbano, não cabendo a ela somente aceitar os espaços periféricos menos privilegiados aos quais eram reservados pelo Estado. Não tardou para que o conceito de Direito à Cidade fosse difundido globalmente, ganhando impulso a partir do V Fórum Urbano Mundial, ocorrido no Rio de Janeiro em 2001, intitulado “O direito à cidade: unindo o urbano dividido”.

A partir da disseminação deste conceito, muitos autores contemporâneos passaram a fomentar o debate acerca da cidade como direito, ou cidade para todos, a partir da ideia inicial proposta por Lefebvre, discutindo aspectos como segregação urbana, conflitos sociais e apropriação igualitária do solo urbano.

Todavia, entender o conceito do direito à cidade exige a compreensão prévia da existência de áreas urbanas não-urbanizadas. Maricato (2014), em entrevista dada à Rede Mobilizadores, acrescenta que “no Brasil, a população trabalhadora não consegue entrar na cidade formal. Ela está na periferia, é caracterizada por pessoas excluídas que, ao mesmo tempo, produzem pelas próprias mãos a sua cidade, muitas vezes ilegal, sem transporte público, sem equipamentos e serviços”, que dariam a garantia de uma qualidade de vida digna e justa. Para a autora, o direito à cidade não é oferecido para esta parcela considerável da população brasileira que, sem benefícios urbanos ou o acesso à cidade urbanizada, sofre um “exílio na periferia”.

O histórico da natureza elitista e clientelista do nosso país nos mostra como a garantia do acesso aos serviços urbanos mais essenciais foi cerceado para uma parcela da população ao longo das décadas, fazendo expandir processos de favelização e periferização urbanas, característicos de diversas cidades brasileiras, principalmente em um momento pós-industrial, onde se acentuaram as diferenças sociais e regionais. As cidades passam a ser, deste modo, o palco mais explícito das desigualdades sociais que se evidenciam nesta conjuntura política e econômica.

A ação do Estado nas cidades, seja no investimento em ações públicas, seja em espaços equipados ou mesmo em serviços urbanos é capaz de transformar o modo de vida das pessoas. Da mesma forma, a ausência de intervenções positivas deste mesmo Estado pode causar impactos urbanos que levam décadas para serem revertidos, como a segregação espacial gerada pela

desigualdade de classes em uma sociedade capitalista que convive com a “mercantilização da terra” (ROLNIK, 2012) em seu espaço urbano.

No tangente a ocupação e direito aos centros urbanos, Sánchez (2010, p. 50) acrescenta que “as cidades passam a ser ‘vendidas’ dentro das políticas do Estado, que, no atual estágio de regime de acumulação capitalista, procura cumprir com uma agenda estratégica de transformações exigidas para a inserção econômica das cidades nos fluxos globais.” A cidade-mercadoria, que é a própria cidade contemporânea, faz com que apenas alguns tenham pleno acesso à serviços e infraestrutura oferecida pelo Estado, estabelecendo uma necessidade de movimentos que lutem por questões urbanas, direito à cidade e à cidadania. Esse cerceamento do direito à cidade produz e reflete a fragmentação socioespacial contemporânea que é a realidade de tantas populações que habitam as áreas urbanas em todo o mundo.

O debate sobre direito à cidade nos governos neoliberais

Temas debatidos no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR) foram o ponto de partida das mobilizações em defesa de políticas urbanas. Neste sentido, não apenas a luta por moradia foi a bandeira levantada pelos movimentos populares urbanos ao longo da década de 1990 no Brasil. O direito de participação da gestão da coisa pública, com a criação de conselhos nacionais, estaduais e municipais, também representou avanços.

Com um processo de urbanização em ritmo acelerado neste contexto, a população passou a lutar essencialmente por benefícios imediatos, além de se preocupar em como assegurar os seus empregos. O engajamento político ficou ofuscado pelas bandeiras e demandas individuais em um primeiro momento, além de que “o termo igualdade haveria de provocar igual desconforto nos neoliberais” (FERRARO, 2004). Questões relativas à moradia, mobilidade urbana, lazer e tudo o que diz respeito ao direito à cidade não eram pauta fixa nas agendas governamentais neste momento no Brasil e, mesmo com acentuado adensamento nas áreas urbanas, estes não foram assuntos prioritários ao longo dos governos neoliberais.

No Brasil, as tensões sociais que se agravaram ao longo dos governos neoliberais e fizeram dele “um dos países com maior desigualdade na distribuição de renda, em que a indigência e a pobreza de amplas camadas sociais coexistiam com a ostentação da riqueza e o consumo supérfluo de alguns poucos” (BANDEIRA, 2002, p. 138). Essas inquietações erigiram um cenário ideal para a deflagração dos movimentos sociais que foram característicos dos anos seguintes. Todavia, devido às ideologias do próprio movimento neoliberal, as lutas populares e as buscas por privilégios

coletivos estavam suprimidas diante de um contexto econômico e político que pouco contribuía para incentivar o fortalecimento dos movimentos sindicais, da luta por reformas sociais e, tampouco, das políticas urbanas.

Todavia, importante explicitar como o papel dos movimentos sociais que lutam por cidades democráticas e socialmente mais justas foram, e ainda são, de especial relevância quando se pensa em formação do espaço, direito à cidade e distribuição igualitária da mesma, ou seja, na promoção de uma cidade e de uma sociedade menos desigual.

Os movimentos que se organizaram para lutar por modificações na concentração da propriedade e na distribuição de renda, se depararam, portanto, com um Estado que promoveu a “queda salarial, desregulamentação das leis trabalhistas, precarização das condições de trabalho e aumento do desemprego”, como pontuam Amorim e Arias (2007, p. 2). Apesar das evidentes dificuldades, alguns avanços foram alcançados com estas lutas por cidades mais justas, iniciadas na década de 1990, como a criação do Estatuto da Cidade (2001), que passou a discutir o planejamento urbano e a função social da cidade, bem como o surgimento de novas instituições no início do governo seguinte, como o Ministério das Cidades (2003), o Conselho das Cidades (2004) e as Conferências Nacionais das Cidades (2003, 2005 e 2007), tornando pauta nacional fixa as discursões sobre o direito à cidade - cidades mais inclusivas e democráticas.

O direito à cidade e os regulamentos jurídicos

O debate do direito à cidade numa estrutura capitalista e mais ainda no mundo globalizado pressupõe o entendimento de conflitos permanentes sobre o acesso ao espaço e aos serviços (in)disponíveis. Lefebvre, ao tratar do direito à cidade como um direito coletivo, sobretudo dos trabalhadores, destaca o fato da mudança nas estruturas urbanas, onde o centro da cidade vai se transformando em um lugar de consumo e ao mesmo tempo o consumo do lugar (Lefebvre [1968], 2011), com o remanejamento forçado das pessoas para atender ao plano do capital, a partir da mercantilização do solo, onde as relações de valor de uso são substituídas pelo valor de troca, de modo que o próprio sistema não cederia ao direito à cidade em seu conceito completo, uma vez que:

O neocapitalismo sobrepõe o centro da cidade ao centro do consumo (que ele nem desmente, nem destrói). Não reúne mais nem as pessoas, nem as coisas, mas sim as informações, os conhecimentos. (...) Com uma finalidade desinteressada? Sem dúvida que não. Aqueles que constituem a centralidade específica visam ao poder ou são os instrumentos destes. A partir daí o problema se apresenta politicamente. (LEFEBVRE, 2001, p. 130)

No Brasil, do ponto de vista regulatório, a questão urbana foi contemplada mais detidamente a partir da Constituição Federal, com um capítulo inteiro sobre a política urbana, trazendo uma questão importantíssima, mas que encontra na prática dificuldades de realização que é a função social da propriedade urbana.

O processo de construção da Constituição Federal de 1988 foi um momento simbólico no contexto nacional. A luta pela redemocratização no país, após vinte e um anos de ditadura militar, possibilitou o amadurecimento do debate de temas relevantes e coletivos, e isso ajustado a uma conjuntura internacional de afirmação dos direitos sociais e humanos, permitiu que o direito à cidade fosse pautado de maneira significativa e cuidadosa. Conforme prevê o artigo 182 da Constituição Federal:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Um dos instrumentos indicados pela carta magna para realização deste mandamento é o plano diretor, que se configura um dos grandes desafios das cidades na atualidade. Obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana de maneira que se considera a função social da propriedade, quando atendidas as orientações e definições do plano diretor, assegurar que a cidade será das pessoas.

Para aperfeiçoar este comando legal, o Estatuto da Cidade vem estabelecer normas de ordem pública e interesse social para viabilizar uma política urbana pautada a partir da participação social. Aprovado em 2001, como todo ordenamento jurídico, o Estatuto é resultado de disputas sociais e políticas que envolvem diversos interesses divergentes, relacionados sobretudo ao uso e domínio do solo urbano, mas se estabelece como um instrumento para regulamentar a Política Urbana nacional com foco na participação da sociedade em geral.

Como é possível, neste sentido, a efetividade desta orientação legal e como a sociedade poderá realizar a mobilização necessária ao desenvolvimento da Política Urbana nacional é, sem dúvidas, o grande desafio atual das cidades.

A questão é que há um conflito claro entre o ordenamento jurídico e a realidade social, como aponta Ermínia Maricato. Na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade temos a defesa da função social da propriedade, porém, na realidade, há uma cultura afirmada em valores burgueses,

especialmente no aspecto do domínio particular da propriedade, o que fortalece a desigualdade social. Diante dessa ambiguidade, o Estatuto da Cidade ainda está em processo de consolidação, com grandes dificuldades para implementação e aplicação.

O Estatuto destaca a importância da reforma urbana para o desenvolvimento econômico e social das cidades e o uso da propriedade em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Em suas diretrizes gerais, o Estatuto da Cidade estabelece que a política urbana tem por objetivo, dentre outros:

Art. 2º.

(...)

II. A gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Para viabilidade de ações, projetos e programas mais benéficos à população, é preciso ouvir a população que, convivendo com os problemas urbanos e necessidades sociais, tem a possibilidade de indicar realmente uma ação mais concreta e efetiva, um plano real como considera Maricato (2000). O processo de elaboração é o espaço da construção de uma arena democrática que certamente concentrará os conflitos e facilitará o diálogo para definição de ações, projetos e agendas que respeitem as peculiaridades locais.

Conclusões

Este trabalho buscou desenvolver uma análise crítica a partir da pesquisa bibliográfica do conceito de direito à cidade e das políticas urbanas de implementação deste conceito, partindo da compreensão que existem áreas urbanas não-urbanizadas e parcelas consideráveis da população que não têm como desfrutar de benefícios, sob a forma de serviços urbanos, que uma minoria privilegiada paga para consumir.

O estudo e a compreensão dos ordenamentos jurídicos e das realidades sociais neste contexto, são importantes para que a busca pelo diálogo entre sociedade civil e Estado sirvam como fomento à implementação de políticas urbanas que colaborem, de fato, com a produção de cidades mais justas e democráticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Elaine Regina Aguiar; ARIAS, Santiane. **Movimentos sociais e neoliberalismo**: uma análise dos movimentos *piqueteros* e *altermundialista* no contexto neoliberal. Trabalho apresentado no 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Campinas, 2007. Disp. em: <[https://www.academia.edu/2192355/Movimentos Sociais e Neoliberalismo](https://www.academia.edu/2192355/Movimentos_Sociais_e_Neoliberalismo)>. Acesso em: 09 julho 2017.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **As políticas neoliberais e a crise na América do Sul**. Publicado na Revista Brasileira de Políticas Internacionais. 2002, vol. 45, nº 2. Brasília, 2002. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000200007>. Acesso em: 10 julho 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988. 52ª ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana**. Brasília: Gráfica do Senado, 2010.

FERRARO, Alceu Ravanello. **Neoliberalismo e políticas sociais**: a naturalização da exclusão. Trabalho apresentado no VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, 2004. Publicado no periódico Estudos Teológicos, vol. 45, nº 1, 2005. Disponível em: <[http://www3.est.edu.br/publicacoes/estudos teologicos/vol4501_2005/et2005-1f_aferraro.pdf](http://www3.est.edu.br/publicacoes/estudos_teologicos/vol4501_2005/et2005-1f_aferraro.pdf)> Acesso em: 08 julho 2017.

LEFEBVRE, Henri. **O direito a cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITÃO, Lúcia. Quando o ambiente é hostil: uma leitura urbanística da violência à luz de Sobrados e Mucambos e outros ensaios gilbertianos. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2009.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: **Cidades Rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 2013. Disponível em: < <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1465>> Acesso em: 13 julho 2017.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. Estatuto da cidade; para compreender. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 4ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2012.

SÁNCHEZ, Fernanda. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. 2ª Ed. Chapecó: Editora Argos, 2010.