# XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

## DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

**EDSON RICARDO SALEME**

**LUDMILA ALBUQUERQUE DOUETTES ARAÚJO**

**MARCONI DO Ó CATÃO**

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

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

**Representante Discente –** Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

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

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

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

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

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

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito

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

# XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

## DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

## Apresentação

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

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

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

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

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

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

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

etc.

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

Coordenadores do GT

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

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

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

1- LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E O DIREITO À MORADIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2- A CIDADE E SUAS FUNÇÕES SOCIAIS

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

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

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

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

2.5 NOVAS PROPOSTAS INTERNACIONAIS EM PROL DAS CIDADES

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

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

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

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

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

3- SOCIEDADE, PROPRIEDADE E MEIO AMBIENTE URBANO

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

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

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

SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE - Gabriela Soldano Garcez

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

CONSTITUCIONALMENTE ADOTADA -Matheus Felipe De Castro , Tais Mirela Sauer

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

Teixeira Vieira

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

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

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

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

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

# O DIREITO À CIDADE NO BRASIL

# THE RIGHT TO THE CITY IN BRAZIL

**Jauro Sabino Von Gehlen**

**Resumo**

Neste trabalho analisam-se alguns instrumentos de participação popular na gestão das cidades, introduzidos pela Constituição Federal de 1988 e pela legislação infraconstitucional posterior a esta data, desde a perspectiva do direito à cidade como dimensão dos direitos humanos. Nesse sentido, são abordados aspectos históricos e conceituais do direito à cidade e as noções de domínio público e mundo comum, no intuito de pensar-se tal direito como correspondente ao direito de pertença e de participação política presente no pensamento da filósofa Hannah Arendt.

**Palavras-chave:** Direito à cidade, Espaço público, Mundo comum, Participação política

**Abstract/Resumen/Résumé**

This current paper aims at presenting some tools of popular participation in city management, introduced by the Federal Constitution of 1988 and the subsequent infra-constitutional legislation to this date from the perspective of the right to the city as a dimension of human rights. In this sense, historical and conceptual aspects of the right to the city and the notions of public domain and common world are addressed here in order to think up such right as corresponding to the right of belonging and political participation presented in the thought of the Philosopher Hannah Arendt.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Right to the city, Public places, Common world, Political participation

## INTRODUÇÃO

Este artigo traz uma análise do direito à cidade no Brasil, abordando, inicialmente, aspectos históricos e conceituais e, em seguida, tratando dos instrumentos inseridos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, notadamente no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

A análise alcança os instrumentos de participação popular na elaboração e implantação das políticas públicas urbanas, como forma de controle social. Questiona-se se a participação popular na política urbana tem sido efetiva e determinante, ou se vem servindo somente para cumprir a formalidade exigida pela lei. O poder público, de um modo geral, é propenso a agir sem ouvir verdadeiramente a voz dos cidadãos, talvez por que os agentes políticos se julguem capazes de deduzir e representar a vontade comum, prescindindo da participação popular. O aval que é dado aos agentes públicos através do voto, no entanto, à luz do sistema constitucional vigente, não lhes dá poder irrestrito de decisão.

A falta de qualidade da participação popular nas políticas públicas urbanas gera outros problemas, como a deficiência na representatividade de parcelas da comunidade no Conselho da Cidade, deixando vazio um espaço de participação que pode vir a ser ocupado por outros segmentos que farão valer seus interesses.

Por fim, pretende-se analisar as tensões entre o processo participativo e o processo legislativo, marcando o descompasso entre o que é proposto nas audiências públicas e consultas públicas, pelos cidadãos, e o que realmente acaba virando lei após o debate nas casas legislativas. Esse descompasso esvazia, em alguma medida, o sentido de pertença do cidadão ao espaço público e compromete a qualidade da democracia.

### 1. O direito à cidade: aspectos históricos e conceituais.

O direito à cidade foi cunhado por Henri Lefebvre (2008), na obra-manifesto *Le droit à la ville*, publicado poucos meses antes de maio de 1968. Lefebvre repudia a postura determinista e metafísica do urbanismo modernista, e defende que os problemas da sociedade não podem ser reduzidos a questões espaciais ou a projetos arquitetônicos.

A crítica de Lefebvre era direcionada, de fato, à consequência da reificação dos problemas sociais urbanos, pois ela aliena os cidadãos, tornando-os mais objetos do que sujeitos do espaço social. Essa reificação é fruto de relações econômicas de dominação e de políticas urbanísticas por meio das quais o Estado ordena e controla a população.

Em oposição a essa perspectiva administrativista, Lefebvre defende a produção social do espaço urbano. Este deve assumir a ótica dos cidadãos, não da administração. Sua concepção de cidadania transcende o direito ao voto e à expressão verbal: trata-se de uma forma de democracia direta, pelo controle direto das pessoas sobre a forma de habitar a cidade, produzida como obra humana coletiva em que cada indivíduo e cada comunidade têm espaço para manifestar sua diferença.

Ele esclarece que o direito à cidade é de todos os seus habitantes, independentemente de seu reconhecimento legal como cidadãos, ou seja, a sua compreensão de cidadania extrapola o aspecto formal e estatal, aproximando-se, com isto, do conceito de cidadania plena, em Marshall (1967).

Em Paris, entre os anos 1853 e 1870, a estratégia política colocada em curso pelo poder foi o ato de expulsar os trabalhadores do centro da cidade, remodelando-a a imagem e semelhança da nova classe dominante, através das reformas urbanas empreendidas pelo Barão de Haussmann. Tais reformas dilaceraram o coração tortuoso e vivo da cidade medieval, abrindo-a em vastos bulevares a serem povoadas por edificações padronizadas.

Lefebvre acaba delineando, de forma utópica, o que entende por direito à cidade.

> (...) 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 desses momentos e locais etc.). A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) exigem o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria) (Lefebvre, 2008, p. 139, grifos do autor)

> O *direito à cidade* não pode ser concebido como um direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como *direito à vida urbana*, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que "o urbano", lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível. (LEFEBVRE, 2008, p. 117-118, grifos do autor)

Há que se diferenciar, contudo, o conceito de direito à cidade dos conceitos de direito à moradia e direito à habitação, que foram bem definidos por Sergio Iglesias Nunes de Souza (2013).

Souza (2013) afirma que a vida do indivíduo se desenvolve num certo limite de tempo e se circunscreve a um determinado espaço. E existe a necessidade de fixar o lugar ao qual a pessoa se vincula, principalmente para haver a possibilidade de ser encontrada, e, consequentemente, poder exercer os demais direitos que lhe são assegurados. Desta necessidade de fixar o lugar surge, no direito, o domicílio, tido como sede jurídica da pessoa, onde ela se presume presente para os efeitos de direito, onde exerce ou pratica, habitualmente, sues atos pessoais e negócios jurídicos. Por outro lado, a residência é o lugar em que habita com intenção de permanecer, mesmo que dele se ausente temporariamente.

O a evolução dos conceitos de domicílio e residência são importantes para que se chegue ao conceito de habitação e de moradia.

Para Souza (2013), a noção de habitação tem como prisma uma relação entre o sujeito e o bem, sendo o local em que a pessoa permanece temporária ou acidentalmente, constituindo o direito ao exercício de uma faculdade humana conferida a alguém por norma jurídica ou por outrem, mas, ainda assim, constituindo-se numa relação de fato.

A moradia, por sua vez, é um bem da personalidade, com proteção constitucional e civil. Portanto é um bem irrenunciável da pessoa natural, indissociável da sua vontade e indisponível. O bem da moradia é inerente à pessoa e é mencionado como elemento tipificado da integridade moral do indivíduo, na medida em que sua vida está ali, naquele local, pois não há como conceber o direito ao segredo pessoal, doméstico e profissional, direito à identidade pessoal, familiar e social, se não for concebido primeiramente ou paralelamente o direito à moradia, pois este é pressuposto daqueles.

## 2. Domínio privado, público e mundo comum

Parece apropriado revisitar as noções de domínio privado e de domínio público, desenvolvidas por Hannah Arendt, para complementar o conceito de moradia aqui mencionado.

Conforme Hannah Arendt (2010, p. 28) o domínio privado constitui, na visão aristotélica, a esfera da casa (oikos), da família e daquilo que é próprio (idion) ao homem. Baseia-se em relações de parentesco como a phratria (irmandade) e a phyle (amizade). Neste ambiente, a violência é recurso natural, em que o chefe da família exercia o poder despótico sobre a mulher, filhos e escravos, e a família se unia para suprir necessidades e carências biológicas, como alimentação, alojamento, segurança contra ameaças externas. A esfera privada era baseada na desigualdade: o *pater familias* exercia um poder de vida e morte, assegurando a manutenção da ordem doméstica.

Inevitável perceber que os conceitos de domicílio, residência e habitação possuem um caráter privado, dentro da esfera jurídica ou mesmo subjetiva da pessoa, mas, ainda assim, eminentemente privado.

Já o direito à moradia conduz à identificação de contornos de direito social, pois, como se disse, ele é reconhecido como direito fundamental. Ademais, tal caracterização do direito à moradia como direito social nem se discute mais no Brasil, haja vista a sua disposição expressa como tal na Constituição Federal, no artigo sexto, que introduz o capítulo dois, cujo título é: "dos direitos sociais".

Como decorrência, o direito à cidade é um dos elementos da cidadania brasileira.

No entanto, o direito à moradia não se confunde com o direito à cidade. O direito à cidade é um complemento do direito à moradia. O direito à cidade é, em uma de suas facetas, um predicado do direito à moradia, que lhe faz mais pleno, mais digno, mais inclusivo, mais humano, pois considera o direito que o cidadão deve ter de morar com qualidade, de ter acesso aos equipamentos públicos, aos serviços públicos, aos ambientes de convivência social e de lazer, além de se sentir integrado à comunidade.

A carta mundial pelo direito à cidade o define como "o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade, e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes da cidade, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização". (Fórum Social Mundial Policêntrico: 2006)

A professora Ermínia Maricatto, em uma manifestação feita durante a semana do curso especial "A cidade do capital e o direito à cidade", ocorrido na cidade de São Paulo[1], questionou a plateia acerca do motivo pelo qual uma pequena casa, construída com instalações dignas, mas modestas, se fosse localizada na periferia de São Paulo, custaria cerca de sessenta mil reais (hipoteticamente), e, se transportássemos a mesma casinha para o bairro de Higienópolis, em São Paulo, a mesma casa poderia custar quase um milhão de reais. A resposta é simples: a moradia não é como outra mercadoria qualquer, cujo custo de produção poderia ser reduzido com volume de produção ou do seu custo – até por que não se trata de bem de consumo, mas de um bem material durável, e de necessidade irrenunciável, que está entre os mais caros para qualquer indivíduo. O valor da moradia está intrinsecamente relacionado com a localização de que se trata. Isto é, a moradia é uma disputa de espaços específicos dentro da cidade. Ela constata que cem metros quadrados de área em Higienópolis não custam o mesmo preço dos mesmos cem metros em uma área de periferia. E o motivo é que aquele pedaço de solo urbano possui atributos que lhe agregam valor. Então a moradia, a depender da sua localização, se apropria de valores que não estão em si mesma. E ela conclui a explanação com a seguinte assertiva: "por isso é uma besteira discutir política habitacional sem discutir cidade e reforma urbana".

Assim, não se confunde direito à cidade com direito à moradia, pois aquele extrapola o âmbito do domínio privado, atingindo o mundo comum do cidadão, no dizer de Hannah Arendt (2010): só o homem que tivesse o domínio dos assuntos da casa e da família teria disponibilidade para participar de um ambiente de liberdade e igualdade sem qualquer coação. Ao contrário do domínio privado, o domínio público se baseia na igualdade, e todos são livres em expressar as suas opiniões.

Adotando-se a perspectiva arendtiana de espaço público, a conquista do direito à cidade é o primeiro passo para que o cidadão alcance a liberdade para deixar a esfera privada e integrar o mundo comum. E esta capacidade é que possibilita a transformação do homem, que, na esfera privada, encontra-se privado da mais importante das capacidades: a ação política.

[11] O curso ocorreu entre 24 e 28 de agosto de 2015 e foi organizado pelo Instituto Pólis e o CESEEP.

O homem só é inteiramente humano se ultrapassar o domínio instintivo e natural da vida privada, passando ao domínio público, ingressando na esfera do comum (*koinon*). Arendt (2010) afirma que esse ambiente da vida política (da *polis*) era baseado no uso da palavra e da persuasão. Para Aristóteles, a esfera pública era o domínio da vida política, que se exercia através da ação (*praxis*) e do discurso (*lexis*). Os cidadãos exerciam a sua vida política participando nos assuntos da *polis*. Vencer as necessidades da vida privada constituía a condição para aceder à vida pública. Só o homem que tivesse o domínio dos assuntos da casa e da família teria disponibilidade para participar de um ambiente de liberdade e igualdade sem qualquer coação. Ao contrário do domínio privado, o domínio público se baseia na igualdade, e todos são livres em expressar as suas opiniões. O poder da palavra através da persuasão (a prática da retórica) substitui a força e a violência da esfera privada.

Deixar o lar e a família para dedicar-se aos assuntos públicos manifestava a mais importante virtude política: a coragem. Sabendo que era somente no domínio privado que o homem se dedicava a proteger a própria vida, é óbvio que, ao deixar este domínio para dedicar-se à atividade política, o homem tinha, praticamente, de abdicar do amor à vida. Ter coragem era a condição para aceder à vida política afirmando uma individualidade discursiva e contrariando a mera socialização imposta pelas limitações da vida biológica privada. Deixando a condição de *animal laborans* e de *homo faber*, efetivando-se através da virtude da coragem o homem alcançava a felicidade (*eudaimonia*).

Ou seja, pertencendo somente ao domínio privado, o homem vivia em um estágio pré-político, onde a violência era o *modus*, e a luta por suprir necessidades básicas era o único objetivo. Ser cidadão da polis, por outro lado, era estar junto dos que tinham liberdade e igualdade entre si, conquistada com a superação das necessidades pré-políticas, pois para pertencer ao meio político, o homem deveria ser bem sucedido o bastante para tal.

Hannah Arendt (2010, p. 67) ampara a sua concepção de ação política na ideia do que seja a nossa condição de existência humana no mundo, conforme descreve no trecho transcrito a seguir:

> Pois, diferentemente do bem comum tal como o cristianismo o concebia – a salvação da própria alma como interesse comum a todos -, o mundo comum é aquilo que adentramos ao nascer e deixamos para trás quando morremos.

> Transcende a duração de nossa vida tanto no passado como no futuro: preexistia à nossa chegada e sobreviverá à nossa breve permanência. É isso o que temos em comum não só com aqueles que vivem conosco, mas também com aqueles que virão depois de nós. Mas esse mundo comum só pode sobreviver ao vir e ir das gerações na medida em que aparece em público.

Segundo Arendt, a esfera pública é o espaço do discurso, é o lugar do "mundo comum", do aparecimento e da visibilidade e, por conseguinte da política: um espaço reconhecido de opinião e de atividade. É a atividade que garante a durabilidade de um mundo comum, na concepção de *vita activa,* consistente no trabalho, na obra e na ação.

Para a autora, a política não encerra sua definição por referência simples ao Estado, mas pelas relações humanas havidas num espaço público que cria suas próprias regras, através das quais as transformações se fazem visíveis e inteligíveis para os que dela participam. A esfera pública é o espaço da palavra e da ação que põe em evidência o "nós" e a manifestação da política, ao contrário da esfera privada, que é o reino das necessidades do homem desvinculado do mundo comum, que coloca a si próprio em primeiro plano.

Desta forma, conceituamos o direito à cidade como um poderoso instrumento de inserção política do cidadão na sociedade, sem o qual esta participação não se dá em sua plenitude. Em outras palavras, a efetividade do direito à cidade é um pressuposto para a plena participação política do cidadão na comunidade.

## 3. O direito à cidade na Constituição de 1988 e na lei nº 10.257/2001.

Edésio Fernandes debruçou-se a buscar a compreensão do direito à cidade em termos jurídicos, na América Latina. Para isto, teve que admitir que o conceito de Lefebvre não se volta a estas questões, sendo muito mais uma elaboração filosófica do direito do que uma leitura jurídico-institucional.

> [...] o fato é que o conceito de "direito à cidade" de Henri Lefebvre foi muito mais uma plataforma político-filosófica e não explorava diretamente como, ou em que medida, a ordem legal determinava o padrão excludente de desenvolvimento urbano. Aos argumentos sociopolíticos de Lefebvre, deve ser acrescentada uma outra linha, ou seja, argumentos jurídicos que nos permitam construir uma crítica à ordem legal não apenas na perspectiva de valores sociopolíticos ou humanitários, mas desde dentro da própria ordem legal (FERNANDES, 2007, p. 208).

Thiago Aparecido Trindade (2012) se propôs a fazer uma leitura jurídico-legal do conceito de direito à cidade, inserido na sociedade capitalista, iniciando com o advento do Estatuto da Cidade e com a guinada conceitual introduzida pelo Código Civil de 2002, concebido em maior sintonia com Constituição Federal, que reescreveu o conceito de direito de propriedade. Em sua pesquisa, o autor conclui que "a institucionalização jurídica do direito à cidade somente se justifica na perspectiva da função social da propriedade, ou seja, este é o princípio que define o direito à cidade em termos legais" (TRINDADE, 2012, p.140).

O artigo 5º, XXIII, da Constituição Federal, dispõe que a propriedade atenderá a sua função social, e o artigo 21, XX, define a competência da União para instituir diretrizes do desenvolvimento urbano, inclusive, habitação, saneamento básico e transporte urbano.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 30, inciso VIII, atribui aos Municípios competência de promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

O meio ambiente urbano está contemplado por um dispositivo especial na Constituição Federal, qual seja o contido no artigo 182[2].

O parágrafo único do artigo 182 da Constituição Federal, por sua vez, define que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. E o parágrafo quarto do mesmo dispositivo prevê que "é facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento". Ou seja, a Constituição Federal prevê instrumentos normativos para forçar o adequado aproveitamento do solo urbano.

As normas constitucionais referentes à política urbana receberam tratamento sistemático na lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que instituiu o Estatuto da Cidade. Esta lei estabelece as diretrizes gerais da política urbana, que, em linhas gerais, tem

[2] "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

dois objetivos: o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia de bem-estar de seus habitantes. Verifica-se que este conceito está intimamente ligado à sadia qualidade de vida, prevista no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal. Neste sentido, ao se tratar de planejamento urbano ou mesmo de direito à cidade, estamos tratando do direito ao meio ambiente equilibrado e do cuidado com o meio ambiente urbano para as presentes e futuras gerações, na dimensão da sustentabilidade *eco-sócio-econômica*.

O artigo 39 do estatuto da cidade define os parâmetros para que se considere atendida a função social do solo urbano[3]. Está claro que o direito à cidade, em termos legais, se faz com esteio no princípio da função social da propriedade urbana e que tanto a Constituição Federal quanto o estatuto da cidade preveem instrumentos que possibilitam a sua efetivação, inclusive de forma coercitiva. Na hipótese de inércia da administração pública – poder executivo – o ministério público e o poder judiciário podem agir mediante a prerrogativa do controle jurisdicional da administração, já que há previsão legal dotada de plena aplicabilidade. No entanto não é o que se verifica na jurisprudência brasileira.

## 4. Participação e controle social: entre a formalidade e a efetividade.

A participação social nas políticas públicas, se observada a partir dos instrumentos de participação popular definidos na lei e na Constituição Federal, como a participação nos conselhos deliberativos e nas audiências públicas, deverá se dar através da proposição de ideias pelos interessados, que deverão expô-las individualmente ou através de associações organizadas que lhes garantam representatividade mais expressiva, como se têm visto na prática.

A forma de participação nestas discussões se dá mediante a deliberação. O problema é que a definição de democracia deliberativa não é obtida pela simples soma dos conceitos de democracia e deliberação. Segundo Racimo (2006, p. 30), o conceito moderno

---

cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes." (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988).

[3] Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2o desta Lei.

de democracia deliberativa não sugere que os problemas atuais da democracia se resolveriam com um maior grau de deliberação. Um grau quantitativamente superior de participação popular poderia traduzir um conceito de democracia participativa, mas não deliberativa. Para chegar mais próximo do que pensamos ser o ponto crucial do sucesso de uma democracia deliberativa, temos que lembrar o significado proposto por Friedrich (1961, apud RACIMO, 2006, p. 33), que ultrapassa a definição de mera forma de governo, mas é, além disso, uma ordem de cooperação, uma forma de vida dirigida a modelar um tipo de homem democrático que é, na essência, um homem comum caracterizado por seu apego ao conceito de probabilidade referido a valorações, convenções e interesses dos companheiros de sua comunidade.

Ou seja, o verdadeiro homem democrata é aquele conectado com as aspirações e necessidades dos seus concidadãos, aos quais devota respeito e profundo zelo pela satisfação dos direitos e garantias estabelecidos pela ordem jurídica e política em vigor.

Um conceito fundamental para nosso tema é trazido de Dryzek por Racimo (2006, p. 38):

> Dryzek destaca que la democracia deliberativa es un término que supone que reacae en la capacidade de todos los ciudadanos sujetos a una decisión colectiva la tarea de comprometerse en una deliberación auténtica sobre esa decisión. La esencia de la democracia deliberativa es la deliberación y no la votación, la agregación de intereses, la protección de los derechos constitucionales o el autogobierno, como sostienen otros teóricos de la democracia entendida en sentido tradicional.

O que se extrai de mais substancial da referida definição, para a nossa discussão sobre a participação popular, é justamente a importância da discussão. Ora, a decisão em si sempre pode ser obtida por várias maneiras, de modo que ela não deve ser o foco da abordagem aqui. Sabe-se que existe deliberação no âmbito dos governos e mesmo nos conselhos comunitários ou conselhos de qualquer espécie. No entanto, a impressão que se tem é que, nestes lugares, a decisão final parece ser sempre o único objetivo. Ou seja: é necessário resolver o assunto, pouco importando o teor da decisão. Este modo formalista e institucionalizado de se conduzir os processos deliberativos – sempre com vistas à obtenção de uma decisão final o mais rápido possível – pode resultar em decisões de má qualidade, do ponto de vista coletivo e social.

O que a democracia deliberativa critica é uma concepção de democracia em que, para cada questão que seja levantada, cada um dos responsáveis por decidir tenha uma opinião e preferência prévia sobre o assunto e a tomada de decisão consista numa simples aferição de qual das alternativas de decisão conta com a adesão do maior número de indivíduos. Esta é uma concepção agregativa de democracia. Nela, a tomada de decisão é um processo de verificação quantitativa de adesões previamente formadas.

Em resumo, a democracia deliberativa não pode ser confundida com democracia participativa, pois para esta basta que haja o máximo de participantes nas tomadas de decisões e o que importa é quem decide – o povo. Na democracia deliberativa, importa como se decide. A democracia deliberativa considera que as opiniões e preferências prévias dos indivíduos são o ponto de partida, mas não o ponto de chegada do processo de decisão. A tomada de decisão é um processo de formação e transformação de opiniões e preferências por meio de argumentos e a decisão final depende do consenso alcançado por todos em favor de certa alternativa como igualmente boa para todos.

É neste sentido que Racimo traz à tona a definição proposta por Gutmann e Thompson, segundo a qual democracia deliberativa é uma concepção que reserva um posto central à discussão moral na vida pública. Quando os cidadãos se encontrarem em situação de desacordo, deveriam discutir até chegarem a decisões mutuamente aceitáveis, deliberação esta que se distingue da mera discussão acadêmica, por que requer a tomada de decisões práticas no âmbito social (GUTMANN y THOMPSON, 2000, apud RACIMO, 2006, p. 39).

Habermas (2002), por sua vez, sugere um modelo que se baseia nas condições de comunicação sob as quais o processo político supõe-se capaz de alcançar resultados racionais, justamente por cumprir-se, em todo seu alcance, de modo deliberativo.

> O conceito de uma política deliberativa só ganha referência empírica quando fazemos jus à diversidade das formas comunicativas na qual se constitui uma vontade comum, não apenas por um auto entendimento mútuo de caráter ético, mas também pela busca de um equilíbrio entre interesses divergentes e do estabelecimento de acordos, da checagem da coerência jurídica, de uma escolha de instrumentos racional e voltada ao um fim especifico e por meio, enfim, de uma fundamentação moral. [...] Quando se faz do conceito procedimental da política deliberativa o cerne normativamente consistente da teoria sobre a democracia, resultam daí diferenças tanto em relação à concepção republicana do Estado como uma comunidade ética, quanto em relação à concepção liberal do

> Estado como defensor de uma sociedade econômica. Ao comparar os três modelos, tomo como ponto de partida a dimensão da política que nos ocupou até o momento: a formação democrática da opinião e da vontade que resulta em eleições gerais e decisões parlamentares. (HABERMAS, 2002, p.277/278)

A teoria do discurso acolhe elementos de ambos os lados e os integra no conceito de um procedimento ideal para o aconselhamento e tomada de decisões. Esse procedimento democrático cria uma coesão interna entre negociações, discursos de auto-entendimento e discursos sobre a justiça.

Portanto, a teoria do discurso de Habermas, como modelo de política deliberativa ou como um novo modelo de democracia, não segue o preceito liberal em que o Estado é o centro das decisões políticas, de acordo com uma legislação impessoal que favorece o individualismo de interesses em conflito, e nem se determina segundo o preceito republicano de um consenso ético independente das questões de justiça. O modelo alternativo da teoria do discurso se dá deliberativamente por uma comunicabilidade equilibrada entre o domínio impessoal das leis e a auto-compreensão ética e comunitária, sem, no entanto, se limitar neles, mas complementando-os no procedimento discursivo ético e justo ao mesmo tempo.

O fato é que a teoria proposta por Habermas é praticamente inaplicável na prática, tomando-se por referência o que presenciamos hoje nos processos legislativos e mesmo nos processos de participação popular, onde se deveria colher ideias para novas políticas públicas e para a modernização da política urbana no Brasil. Aliás, o poder público, compreendendo tanto o poder executivo quanto o legislativo, aproveitam-se da plataforma deliberativa, que é sempre conduzida por discursos alegadamente racionais pela garantia da palavra a todos quantos dela necessitarem, para, sorrateiramente, impor suas decisões.

Marcus Abílio Pereira (2012) escreveu artigo no qual defende a recuperação do conflito como forma de retomada da democracia, que perdeu sua essência com a excessiva ênfase no consenso, nos últimos anos. O autor afirma que o conflito é um elemento constitutivo do debate público e meio de construção do interesse público. Identifica, através de Santos et al (2004) que nos processos deliberativos, como ocorre nas audiências públicas e nos conselhos deliberativos, há a imposição de uma agenda, procedimentos e critérios de seleção e participação pelos atores dominantes. Isto implica limitar a participação social.

Defende que a tentativa de anular a polarização nos processos deliberativos não deve ser considerada salutar, na medida em que a natureza do homem é conflitiva e a política tem o dever de lidar com este componente humano.

Pereira (2012) identifica falhas no processo deliberativo, como, por exemplo, a tendência de que pessoas com *status* mais elevado sejam mais ouvidas e suas posições sejam consideradas mais relevantes do que aquelas de indivíduos que sejam de quaisquer minorias, sendo que estes sofreriam de uma espécie de síndrome de baixa confiança e teriam receio de se manifestar, temendo alguma forma de represália. Verdadeiramente é o que ocorre. As pessoas, dentro de um ambiente altamente cerimonial, protocolar, e, em tese, erudito, tendem a ficar receosas de manifestarem suas opiniões, que, embora simples, poderiam refletir muito melhor o anseio de uma coletividade.

Pereira busca em Stokes (1998) a referência a uma tendência ainda mais nociva e altamente presente nos nossos espaços de deliberação pública: a pseudoidentidade. Ela se manifesta através da modificação que alguns grupos operam nas convicções e princípios dos membros a eles pertencentes, como no caso de partidos políticos, grupos religiosos, ou quaisquer outros grupos que constroem a identidade de seus membros conforme seus interesses. É fácil perceber quão comum é esta prática nos nossos parlamentos, ou espaços públicos, e o quão nocivo isto se torna para a democracia.

O fato é que os movimentos sociais, os protestos, as passeatas, e quaisquer outras formas de manifestação popular são inerentes à democracia e não devem ser excluídas do processo, pois, como visto, a busca pelo consenso nos termos em que o produzimos hoje, definitivamente, não é a satisfação plena da democracia, já que o interesse do poder público e dos atores dominantes sempre hão de prevalecer aos da vontade popular, oculta e calada pelos processos formalistas reservados à produção das leis.

Em outras palavras, entre o processo de discussão popular das políticas urbanas, que deveriam transformar-se em normas jurídicas no plano diretor, e a redação final das referidas normas após o processo legislativo, há um caminho tortuoso e íngreme que parece ser percorrido somente por quem faz parte do grupo seleto daqueles que têm o amplo conhecimento do sistema e o domínio cognitivo da própria linguagem normativa, que, no mais das vezes, é inacessível ao cidadão médio.

Esta deficiência de conhecimento técnico, por parte da maioria da população, que desconhece também o próprio sistema normativo-legal, deveria ser compensada com o apoio do próprio poder público, no sentido de simplificar o acesso do cidadão e da sociedade civil organizada à participação efetiva, através de informações mais simples sobre os assuntos a serem decididos, sobre possibilidades reais de concretização de algumas ideias à luz da lei e do orçamento público, e da conversa franca dos gestores públicos com o cidadão, sem falar da lealdade que os parlamentares eleitos pelo voto popular deveriam ter em relação às expectativas dos seus eleitores.

E justamente esta lealdade dos parlamentares para com os seus eleitores é que acaba faltando quando o que se espera é um processo legislativo que contemple a vontade coletiva. O sistema eleitoral brasileiro é, talvez, o maior responsável pela incongruência entre o que se espera do representante e o que ele realmente está buscando defender. Enquanto os políticos dependerem de poucos que lhes garantam a candidatura, que lhes custeiem a campanha, e que lhe mantenham no cargo público, o seu compromisso será, obviamente, voltado aos interesses destes poucos, e não da coletividade.

Desta forma, o que se vê é que a as audiências públicas, conselhos deliberativos e demais espaços públicos criados por lei para dar legitimidade ao processo legislativo e à execução das políticas públicas são, ainda, formalidades que necessitam ser cumpridas pelo poder público para chancelar o processo legislativo e a ação do poder executivo à luz da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, mas que não resultam em mudanças significativas no resultado final da atuação do poder legislativo e executivo quando se trata de planejamento urbano e execução da política urbana.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à cidade, desde sua concepção originalmente cunhada por Lefebvre (2008) serve a todos, independentemente de reconhecimento da condição jurídica de cidadão dos titulares. Segundo a ótica do seu criador, o direito à cidade deve assumir a ótica das pessoas e não da administração, pois seu fundamento é baseado nas pessoas, e na dignidade da condição humana. O nascedouro do direito à cidade se deu justamente em contraponto à reificação do ambiente urbano à luz de projetos arquitetônicos desenvolvidos de forma

abstrata e que consideravam somente a estética e a produção de espaços mais valiosos. Esta forma reificada de pensamento da cidade possibilita a segregação das pessoas menos favorecidas economicamente, bem como a divisão da cidade em classes sociais em que os mais abastados podem custear a sua permanência no centro, onde, em tese, os serviços e equipamentos públicos são mais acessíveis e os espaços mais valorizados, e aqueles mais pobres ficam relegados a ocuparem os espaços menos valorizados na cidade.

Nesta ótica, o direito à cidade se distingue do direito à moradia, pois este é menos complexo. Pode-se dizer de uma forma simplista que o direito à moradia considera a garantia de que pessoa tenha um local para morar, com condições mínimas de dignidade e estrutura básica de serviços prestados pelo estado. Já o direito à cidade lhe completa, lhe agrega valores. O direito à cidade serve para qualificar o direito à moradia. Portanto, antes de se pensar em efetivar o direito à cidade, há que se preocupar em pressupor a efetivação do direito à moradia. Por esta razão concorda-se com a professora Ermínia Maricatto, que considera inócua a discussão de política habitacional sem pressupor a reforma urbana, à luz do princípio da efetividade plena do direito à cidade.

Sendo que o direito à cidade se faz à luz da ótica do cidadão e não da administração pública, é claro que ele é um componente da cidadania, embora Lefebvre tenha alertado que o reconhecimento jurídico da condição de cidadão seria desnecessário para que se buscasse sua efetivação. Vale lembrar que Lefebvre viveu em uma época em que a cidadania ainda era uma condição a ser conquistada a duras penas por muitos. Nos dias de hoje, no entanto, este paradigma modificou-se substancialmente, na medida em que a Constituição Federal considera a cidadania como um dos fundamentos do estado democrático de direito, e é garantida a todos os brasileiros natos e naturalizados. Sendo assim considerado, o direito à cidade foi contemplado, ainda que implicitamente, na Constituição Federal, quando esta trouxe a necessidade de se respeitar a função social da propriedade, fundamento jurídico em que se sustenta o referido direito. A carta magna vai além e confere aos municípios a competência de promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Para complementar instrumentalmente a garantia efetiva deste direito à cidade, prevista na Constituição, o estatuto da cidade nasce para fixar diretrizes e criar mecanismos para esta plena consecução.

Tanto na Constituição Federal como no estatuto da cidade foram previstos meios de participação popular, trazendo a expectativa de que a proposta de Lefebvre, no sentido de se planejar a cidade de acordo com a ótica do cidadão, tem plenas condições de ser atingida, bastando que esta participação seja efetiva e significativa.

Para que isso ocorra, há que se buscar não somente o incremento quantitativo de participação popular, mas qualitativo. Ainda que a teoria habermasiana que busca o consenso através de uma discussão em situações ideais de fala, em que as pessoas utilizam somente argumentos válidos, seja utópica para nossa realidade, não se deve deixar de persegui-la, pois tantas conquistas da humanidade se deram pela persistência daqueles que não se convenceram da impossibilidade da realização de um sonho.

Hoje, no entanto, esta teoria não preenche condições de trazer mudanças concretas em um curto ou médio prazo. Assim é que críticos desta teoria do consenso voltaram a defender a necessidade do conflito como componente da democracia e da política.

Além de preencher os espaços reservados pela lei à sociedade, nos instrumentos de criação e implantação de políticas públicas, como audiências públicas, consultas públicas, conselhos deliberativos, o povo deve fiscalizar de forma mais próxima os desfechos destas deliberações, promovendo, se for o caso, movimentos mais incisivos em defesa da sua posição ou da sua vontade, já que, como se disse alhures, as agendas destes espaços deliberativos são controladas pelo próprio poder público, o que limita a participação popular tanto quanto à matéria, quanto à forma de proposição.

Segundo Arendt (2004):

> Pensar e lembrar [...] é o modo de deitar raízes, de cada um tomar o seu lugar no mundo a que todos chegamos como estranhos. O que em geral chamamos de uma pessoa ou uma personalidade, distinta de um mero ser humano ou de um ninguém, nasce realmente desse processo de pensamento que deita raízes. (p. 166)

Se a sociedade não puder pensar, discutir, sugerir e inovar em suas proposições, nenhuma espécie de contribuição virá dela de fato, sendo que sua participação será sempre relegada a respaldar as proposições feitas pelo estado, ou mesmo pelos agentes políticos. O sentimento de pertença do cidadão deve advir de uma participação política plena e espontânea, e não somente de uma concordância sua a uma proposição que lhe é

apresentada nos termos pretendidos por quem tem interesses que nem sempre são convergentes com os seus e os de sua coletividade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Trad. Roberto Raposo. Revisão técnica Adriano Correia. 11ª Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

_____. **Responsabilidade e julgamento.** Trad. Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

Aristóteles. **A Política**. Tradução Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Ed. Ícone, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** República Federativa do Brasil. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. **Decreto 5.790**, de 25 de maio de 2006. Pública no Diário Oficial da União em 26/05/2006

_____. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Brasília: Senado Federal, 2001.

**Carta mundial pelo direito à cidade.** Disponível em: http://normativos.confea.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf. Acesso em 27/02/16.

FERNANDES, Edésio. **Constructing the 'right to the city' in Brazil.** Social Legal Studies, v.16 p.201–219, 2007.

FERNANDES, Edésio. **O estatuto da cidade e a ordem jurídico-urbanística.** In:CARVALHO, Celso Santos, ROSSBACH, Anaclaudia. **O estatuto da cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades / Aliança das Cidades, 2010.

FRIEDRICH, C. J. **Democracia como forma política y com forma de vida**. Madrid. Tecnos: 1961. In: RACIMO, Fernando M. **Democracia deliberativa:** teoria y crítica. 1ª ed. Buenos Ayres, Ad-Hoc, 2006, p. 36

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. Vol. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**: racionalidade da ação e racionalização social. Vol. 1. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo:** sobre a crítica da razão funcionalista. Vol. 2. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2008.

LEFORT, Claude. **A invenção democrática:** os limites da dominação totalitária. 3ª edição revista e atualizada. Rio de Janeiro/Belo Horizonte: Nupso/Autêntica, 2011.

LEFORT, Claude. **Pensando o político:** ensaios sobre democracia, revolução e liberdade. Tradução de Eliane M. Souza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

MARICATTO, Ermínia. **A produção capitalista do espaço urbano**. IN: A CIDADE DO CAPITAL E O DIREITO À CIDADE. São Paulo: Instituto Pólis, 2015. Disponível em: < http://polis.org.br/noticias/curso-a-cidade-do-capital-e-o-direito-a-cidade-tera-transmissao-online/> Acesso em 11/04/16.

MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

RACIMO, Fernando M. **Democracia deliberativa:** teoria y crítica. 1ª ed. Buenos Ayres, Ad-Hoc: 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Contrato social.** Traduzido por SABINO, Júnior Vicente. São Paulo: Bushatsky, 1978

SACHS, Ignacy. Prefácio. In: VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável:** o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

TRINDADE, Thiago Aparecido. **Direitos e cidadania**: reflexões sobre o direito à cidade. *Revista de Cultura e Política*. Unicamp. Vol. 87. São Paulo, 2012.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável:** o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.