POLÍTICA URBANA E DIREITO À CIDADE: ACEPÇÕES, CONCEPÇÕES E INTER-RELAÇÃO

FELIPE TEIXEIRA DIAS[1]

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo realizar considerações analíticas sobre as acepções e concepções que envolvem as expressões: Política Urbana e sua inter-relação com o Direito à Cidade. O tema em comento, além de ser atual, possui diversos embates, e conceitos aleatórios, variando de texto e contexto, o que necessariamente tornou-se a motivação para o presente estudo. Para atingir o objetivo proposto nesta pesquisa foi realizada uma revisão bibliográfica, na qual cruzou-se os ideários propostos por Henri Lefebvre (1968) criador da expressão de Direito à Cidade, bem como da Constituição Federal (1988) e do Estatuto da Cidade (2001). Como resultado desse estudo há o entendimento de que as Funções Sociais da cidade estão intimamente ligadas aos direitos fundamentais sociais, e por tanto, permeadas entre a Política Urbana e o Direito à Cidade.

Palavras-Chave: Direito da Cidade; Estatuto da cidade; Função social da cidade.

ABSTRACT: This paper aims to carry out analytical considerations about the meanings and conceptions that involve the expressions: Urban Policy and its interrelation with the Right to the City. The topic under discussion, besides being current, has several clashes and random concepts, varying from text and context, which necessarily became the motivation for the present study. To achieve the objective proposed in this research, a bibliographic review was carried out, in which the ideas proposed by Henri Lefebvre (1968) creator of the expression of the Right to the City, as well as the Federal Constitution (1988) and the City Statute (2001) were crossed. As a result of this study there is the understanding that the Social Functions of the city is closely linked to fundamental social rights, and therefore permeated between Urban Policy and the Right to the City.

Keywords: City law; City statute; Social function of the city.

---

[1] Graduando no curso de Direito pelo Centro Universitário FG (UniFG). Pesquisador discente do corpo Técnico-científico do Observatório UniFG do Semiárido Nordestino, integrando o núcleo de pesquisa de Direito à Cidade no Semiárido (DGP/CNPq), e o Laboratório de Geoprocessamento. Dedica-se ao estudo e pesquisa de temas relacionados: (1) Política Urbana e Direito à Cidade; (2) Produção Contemporânea do Espaço; e (3) à análises espaciais e sócio-espaciais.

1 INTRODUÇÃO

Na contemporaneidade existem diversas discussões, acepções e concepções travadas na seara jurídica, acerca do Direito à Cidade. Uma dessas discussões refere-se à Política Urbana, que ganhou destaque Constitucional com o advento da Carta Magna de 1988, a qual fortaleceu seus preceitos e diretrizes. Nesse prisma, a Política Urbana tornou-se um forte instrumento para auxiliar nos processos inerentes à produção, reprodução e expansão do espaço urbano no contexto brasileiro (BRASIL, 1988).

Em função disso, objetivando atender e consubstanciar às determinações constitucionais de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes bem como o direito à cidades sustentáveis (BRASIL, 1988). Gradativamente instaurou-se no Brasil um processo de criação e consolidação de legislações que consubstanciam o Direito da Cidade (PEREIRA-CLEMENTE, 2013).

Nesse contexto, surge o Estatuto da Cidade, tornando-se a principal legislação que visa servir-se de aparato normativo para construção de ideários sobre a cidade, objetivando verificar os processos que perpassam pela malha urbana (BRASIL, 2001). Nessa perspectiva, o Estatuto da Cidade, descreve implícito e explicitamente detalhes sobre as acepções do Direito à Cidade e sua correção com os preceitos da Política Urbana (PEREIRA-CLEMENTE, 2013).

Outrossim, verifica-se diversos embates, e distorções sistemáticas sobre os fundamentos e os conceitos que consubstanciam as ideias em torno da Política de Desenvolvimento Urbano ou Política Urbana e sua correção com o Direito à Cidade. Desse modo, tais discussões instigaram à necessidade de realizar apontamentos sobre a temática.

Nessa perspectiva, o presente texto surgiu como desdobramento acerca das concepções, acepções e sobretudo, da inter-relação entre a Política Urbana posta e proposta pela Constituição Federal de 1988 e os ideários sobre o Direito à Cidade propostos por Henri Lefebvre (1968).

Diante disso, salienta-se que a análise proposta nesta pesquisa se dá em função da relevância contida no bojo jurídico-social, isto devido à real necessidade de discorrer sobre a correlação entre os ditames da Política Urbana e o Direito à Cidade realizando os apontamentos essenciais para compreensão das acepções e concepções contemporâneas em volto ao tema.

2 DIREITO À CIDADE: ACEPÇÕES E CONCEPÇÕES

A expressão “Direito à Cidade”, foi cunhada inicialmente por Henri Lefebvre, filósofo e sociólogo marxista francês, que na segunda parte do século XX, já construía o entendimento como um acesso renovado à cidade (PEREIRA-CLEMENTE, 2013).

Vale ressaltar que, o Direito à Cidade, está intrinsecamente ligado às pessoas/agentes que produzem e reproduzem o Espaço Urbano. Lefebvre (2016) destaca que os agentes responsáveis por projetar e reprojetar o espaço são agentes modeladores do espaço. Este pensamento é ratificado por Corrêa (1989), quando conceitua cinco grupos de agentes produtores e modeladores do Espaço Urbano.

Desse modo, ao tratar do uso da expressão Direito à Cidade a reflexão se vê obrigada a redefinir normas, funções e estruturas da cidade, bem como as necessidades sociais inerentes à sociedade urbana. Logo, o Direito à Cidade não deve ser visto sob uma ótica errônea, mas bem, deve ser formulado como “direito à vida urbana, transformada, renovada” (LEFEBVRE, 2016, p. 127).

Em função disso, na busca por uma definição mais coerente e precisa, Lefebvre (2016, p. 147) destaca que “o Direito à Cidade, se manifesta como uma forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar”. Nessa perspectiva, considera-se o Direito à Cidade como um aglomerado, forjado por direitos fundamentais essenciais à condição de vida digna na cidade, que em sua essência orienta à Política Urbana (BRASIL, 2001).

Coaduna-se com essas reflexões o pensamento de Pereira-Clemente (2013, p. 164), quando destaca que o Direito à Cidade se constitui como “expressão guarda-chuva, esvaziado de sentido analítico e rigor conceitual, explicitando melhorias a serem desenvolvidas na cidade”. Assim, o entendimento acerca do Direito à Cidade passa a ter consistência, sob a égide de ser concebido como uma forma de conjugação dos direitos fundamentais e sociais.

Noutra perspectiva o Direito à Cidade, consubstancia-se basicamente aos direitos possuídos por todos os habitantes da cidade, os quais, dispõe no sentido de usufruir plenamente da vida urbana. Para Pereira-Clemente (2013) a vida urbana contempla as benesses da utilização de todos os serviços sociais e vantagens oferecidas pelas cidades.

Para dinamizar a compreensão, torna-se importante destacar a ideia proposta por Carvalho e Rodrigues (2016, p. 39-40) que traz a concepção de que o Direito à Cidade é uma

"expressão que extrapola a mera conceituação jurídica, reunindo tanto elementos de ruptura da ordem social e econômica vigente, quanto da reconstrução política, capazes de produzir cidades mais sustentáveis e justas".

A respeito da expressão, infere-se ainda com Carvalho e Rodrigues (2016), que na atualidade existem categorias de termos e palavras que são consideradas como "na moda" que eventualmente são distorcidas à ideologias diversas. Nesses termos, o Direito à Cidade passa a ser mais um exemplo das expressões chamadas de "plástico"[2], tendo em vista que sua utilização e abrangência perpassa por diversos entendimentos nos vários países.

Além disso, outro problema recorrente que envolve a expressão Direito à Cidade está atrelado à confusão entre os termos que incluem o Direito "da" e "à" Cidade. Assim, seria errôneo conceber a ideia de que o Direito à Cidade se confunde etimologicamente com o Direito da Cidade, os quais contemplam e orientam à Política Urbana. Tais elucidações serão tratadas no próximo tópico.

3 A POLÍTICA URBANA ENTRE DOIS DIREITOS

No Brasil, a força motriz para tratar sobre a temática da Política Urbana ganhou respaldo a partir do advento da promulgação da Constituição Federal de 1988. Posteriormente, outras legislações das cidades foram tecidas, adquirindo um status fundamental como decorrência da norma maior (PEREIRA-CLEMENTE, 2013).

Para dar efetividade à questão da Política Urbana, surge como marco histórico, o Estatuto da Cidades, Lei Federal 10.257/2001 que regulamenta o capítulo da Política Urbana em seus arts. 182 e 183, contidos na Carta Magna de 1988. Esta lei traz diversos elementos essenciais à aplicabilidade municipal com o intuito de promover o pleno desenvolvimento das Funções Sociais da Cidade, abordadas pela Constituição de 1988.

Como já mencionado, existem na atualidade diversas discussões sobre a existência ou perseguição por novos direitos. Aqui, pretende-se elucidar a distinção conceitual entre o Direito da Cidade e o Direito à Cidade. Logo, convém destacar de forma preliminar que estes termos não são sinônimos, e tampouco constituem uma unidade.

---

[2] Concepção descrita por Carvalho e Rodrigues (2016, p. 39) na obra O Direito à Cidade. De acordo com os autores, a expressão "palavras de plástico" é definida pelo linguista alemão Porksen, para referir-se a expressões que entram "na moda", por se encaixarem em diferentes discursos, sendo utilizada com frequência para temáticas similares.

Nessa perspectiva, com o propósito de trazer apontamentos válidos, continua-se a discussão sobre a expressão Direito à Cidade, evocando-se o conceito de Carvalho e Rodrigues (2016, p. 46 - 47), os quais relatam em um primeiro momento, que não se trata de um conjunto de "normas e princípios que regem as relações sociais no âmbito citadino, delimitando sua organização espacial, as regras de conduta, o funcionamento das instituições os mecanismos de participação popular, etc. Estes aspectos se referem ao Direito Urbanístico".

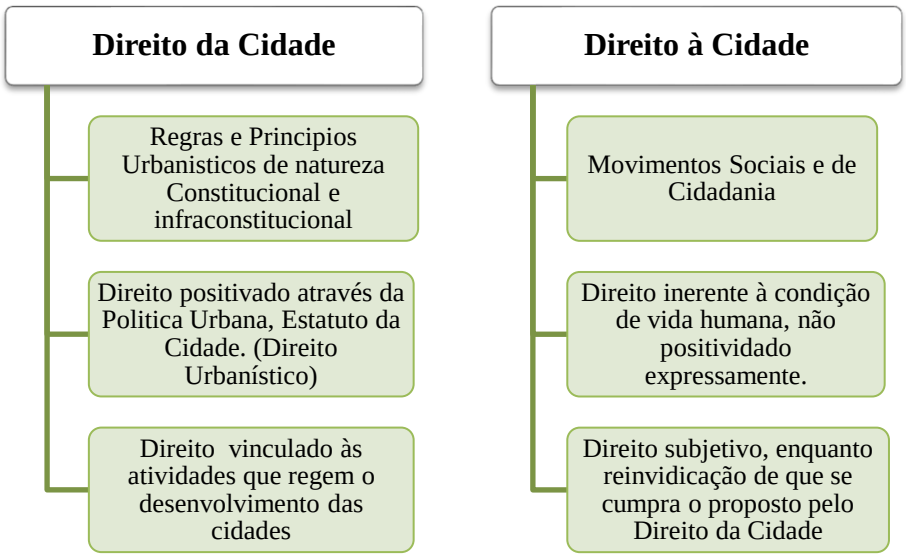
Em função disso, importante destacar que o termo Direito da Cidade, este sim, está atrelado ao ramo do direito urbanístico, visto que ambos conotam a ideia de regras e princípios próprios que norteiam à Política Urbana. Pereira-Clemente (2013, p. 163) relata que isto procede dos "fundamentos inerentes à função social das cidades que persegue a eficiência do Direito da Cidade".

Nessa perspectiva, o Direito Urbanístico ou Direito da cidade, tem por finalidade estabelecer diretrizes fundamentais para o Uso e Ocupação do Solo, bem como regulamentar a produção do Espaço Urbano, objetivando estabelecer diretrizes fundamentais ligados e observados pelas Funções Sociais da Cidade (BRASIL, 2001).

Nesse sentido, Carvalho e Rodrigues (2016, p. 47) problematiza o Direito à Cidade, destacando que a palavra "Direito, contido na expressão Direito à Cidade, não se refere ao caráter objetivo do termo, mas ao subjetivo, já que trata da pretensão que indivíduo tem de ter acesso a determinado bem jurídico". Noutras palavras, o Direito à Cidade não se refere ao corpo principiológico e normativo de Direitos enquanto legislação específica, como Direito Constitucional, Civil, Penal etc.

Na figura 01, será possível ilustrar as diferenças básicas entre as duas expressões, para uma melhor compreensão sobre o tema.

Figura 01 – Distinções básicas entre o Direito da Cidade e o Direito à Cidade



Fontes: Lefebvre (2016); Carvalho e Rodrigues (2016); Pereira-Clemente (2013).

Org.: DIAS, Felipe Teixeira (2019)

Em síntese, o Direito à Cidade, nas proposições de Lefebvre (2016), Pereira-Clemente (2013), Carvalho e Rodrigues (2016), dentre outros estudiosos, refere-se a uma reivindicação, ou ainda manifestação na busca por um acesso aos Direitos da Cidade, que por sua vez, remetem a todo o conjunto de normas e princípios que visam estabelecer e promover uma cidade que cumpra com as finalidades sociais, sendo mais justa, igualitária e sustentável aos seus citadinos. Para dinamizar a compreensão será tratado adiante sobre as Funções Sociais da Cidade, que estão correlatas tanto ao entendimento do Direito à Cidade quando às diretrizes da Política Urbana.

4 A INTER-RELAÇÃO: AS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE COMO REGRA E COMO PRINCÍPIO

Como já mencionado, o Direito da Cidade persegue sua eficiência baseando-se em diretrizes normativas, legais e principiológicas. Nesse sentido, um dos princípios norteadores da base jurídica urbanística é o Princípio da Função Social da Cidade ou Funções Sociais da Cidade. Este princípio é também um imperativo norteador da Política Urbana, haja vista sua previsão no capítulo da Política Urbana trazida pela Constituição Federal Cidadã (BRASIL, 1988).

Com vistas conceituais, Garcias e Bernardi (2008), relatam que apesar de a Constituição de 1988 frisar a existência e necessidade de a legislação urbana atenderem as Funções Sociais

da Cidade, a mesma não evidencia quais seriam essas funções sociais. Em função dessa problematização, busca-se definir e caracterizar as referidas Funções Sociais da Cidade.

Desse modo, autores como Lefebvre (2016) que não era propriamente um jurista, mas sociólogo que foi o fundador ideológico da expressão Direito à Cidade, já mencionava que todo o Espaço Urbano, ou seja, as cidades possuíam funções, e estas seriam em prol das atividades sociais, produzindo um bem coletivo tornando o acesso às cidades para todos os citadinos.

Em função disso, Garcias e Bernardi (2008, p. 3) chamam atenção, destacando que o estudo sobre as funções sociais apesar de ser jurídico, está "permeado de conceitos sociológicos, filosóficos urbanísticos, históricos, econômicos, da geografia urbana entre outros". Logo, percebe-se que o estudo acerca das Funções Sociais da Cidade se evidencia pelo seu caráter interdisciplinar e multidisciplinar, sem perder é claro, o caráter jurídico de análise da norma já mencionada.

Seguindo essa linha de pensamentos, Pereira-Clemente (2013, p. 165) destaca que para se ter um direito à vida urbana renovada e transformada é preciso sobretudo que essa condição atente para a função social. No entanto, a indagação permanece, quais são as funções sociais? A resposta a esta indagação não se constrói evidentemente a partir do corpo normativo constitucional.

Nesse sentido, infere-se com Garcias e Bernardi (2008) que uma interpretação ou continuação da compreensão das Funções Sociais da Cidade se desdobram das Cartas de Atenas. No entanto, o posicionamento sobre as Funções Sociais da Cidade, por não estarem expressas quais e quantas seriam, abre margem para novas definições acerca desse princípio.

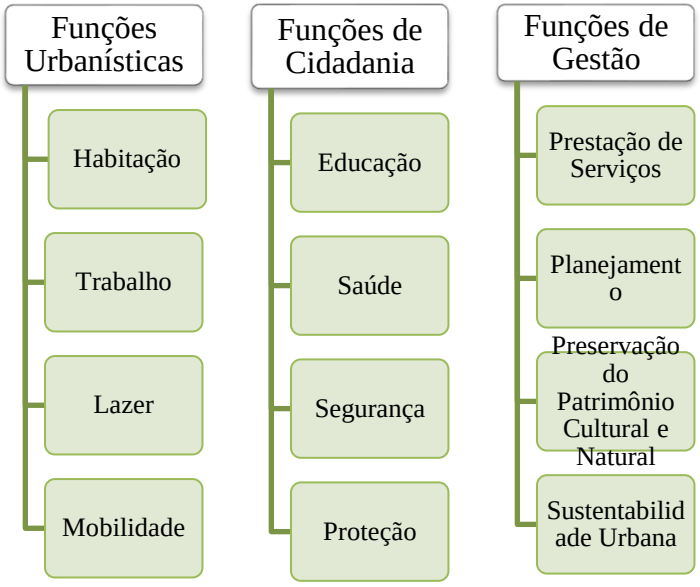
Nessa perspectiva, Pereira-Clemente (2013) elucida que as Funções Sociais da Cidade, estão intimamente ligadas à dignidade humana e ao pleno desenvolvimento das atividades urbanísticas, propiciando inclusive melhores condições de vida nas cidades. Já na visão de Lefebvre (2016), a cidade por ser um produto dos diversos agentes modeladores do espaço, possui diversas funcionalidades, e estas, devem atender aos anseios sociais para que haja o Direito de acesso à cidade.

Em linhas gerais, Garcias e Bernardi (2008) descrevem a função social como regra e como princípio. Como regra, a função social está prevista em três esferas do direito, ou seja, Direito Constitucional, Direito Urbanístico e Direito Civil, admitindo-se indagações sobre quais

são e onde estão. Como Princípio, é um imperativo categórico, que é utilizado para além do corpo normativo legal, e como já mencionado, sendo inclusive evocado pelo Direito à Cidade.

A partir das discussões já mencionadas, segue a figura 02 exemplificativo e não taxativo sobre quais são as possíveis Funções Sociais da Cidade.

Figura 02 – Definições básicas das Funções Sociais da Cidade



Fontes: Garcias e Bernardi (2008); Lefebvre (2016); Pereira-Clemente (2013).

Org.: DIAS, Felipe Teixeira (2019)

Diante do exposto, compreende-se que as Funções Sociais da Cidade além de ser regra é também um princípio norteador da política urbana. Destaca-se ainda que, apesar de não estarem expressamente positivadas quais e quantas são as funções sociais, esse imperativo poderá receber incorporações de novas funções oriundas da sociabilidade da cidade. Estando logicamente atreladas ao processo de modificação do Espaço Urbano e das necessidades sociais de cada época (GARCIAS E BERNARDI, 2008).

Corrobora com esse pensamento, os ensinamentos de Santos (2017) ao destacar que nenhuma sociedade possui funções permanentes, logo estas funções se modificam com as necessidades de cada tempo, para adequar-se à realidade e ao espaço de cada época. Para tanto torna-se necessário que se construa um entendimento robusto a partir da compreensão de como se produz a cidade, e como esta cidade se relaciona com os seus produtores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À título de palavras finais, primeiramente apontar que não há pretensão aqui em pautar um fim nas discussões acerca da presente temática, visto que as acepções e concepções sobre o tema e uma questão jurídica e social, em que se modifica de acordo o tempo e o espaço, para atender às demandas sociais. Portanto merece continuação dos debates científicos acerca desta temática.

Desse modo, no texto, traçou-se um panorama comparativo entre os termos Direito da Cidade e o Direito à Cidade ambos componentes da Política Urbana. A construção desse comparativo se deu em função da comum confusão terminológica entre os termos em epigrafe. Além disso, também foi possível construir uma concepção acerca da Política Urbana e do Direito à Cidade, visto que a acepção sobre o tema é meramente conceito legal.

Assim, verificou-se, que embora a Política Urbana consagrada pela Constituição Federal de 1988 seja um aparato teórico e prático para efetivação do Direito à Cidade, esta não se confunde com seu objetivo, isto é, o direito de acesso às cidades. Tal acesso, ocorre como desdobramento das Funções Sociais da Cidade que neste texto foram classificadas como a inter-relação entre a Política Urbana e o Direito à Cidade.

Diante disso, ressalta-se ainda, que a função desta pesquisa é a construção de conjunto de ideias que possam subsidiar e contribuir com as discussões teóricas acerca do Direito à Cidade, como objetivo a ser alcançado pela Política Urbana Brasileira. E para tanto buscou-se preferencialmente restringir-se aos ideários propostos pelo titular do conceito, isto é, Henri Lefebvre, e de contra partida às legislações brasileiras que formam a acepção da Política Urbana, bem como a disposição de sua inter-relação com o Direito à Cidade, ou seja, as funções sociais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 19 abr. de 2019.

BRASIL. **Lei 10.257/2001**, 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 19 abr. de 2019.

CARVALHO, C. de O.; RODRIGUES, Raoni. **O direito à cidade.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CLEMENTE, Deborah Marques Pereira. **Direito da Cidade e o Direito à Cidade [manuscrito]**: uma análise de Montes Claros/MG. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social/PPGDS, 2013.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ed. Ática, 1989.

GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. As funções sociais da cidade. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 4, n. 4, 2008. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd> acesso em: 19 abr. de 2019.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Ed. Nebli, 2016.

SANTOS, Milton. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. **Boletim Paulista de Geografia**, n. 54, p. 81-100, 2017.