

**O DIREITO A POSSUIR UM ESPAÇO URBANO E A (IN)EFICÁCIA DO ESTADO: UMA  
ANÁLISE DO CONTEXTO ATUAL BRASILEIRO**

**THE RIGHT TO HAVE AN URBAN AND SPACE (IN) STATE OF EFFECTIVENESS: AN  
ANALYSIS OF THE BRAZILIAN CURRENT CONTEXT**

Renata Maciel<sup>1</sup>

Janaina Soares Schorr<sup>2</sup>

**RESUMO**

O presente artigo tem seu escopo na reflexão e análise do direito a possuir um espaço urbano decorrente do ordenamento jurídico brasileiro e do Estado Democrático de Direito. Parte de um estudo histórico a respeito do processo de urbanização ocorrido no Brasil, para posterior apreciação da configuração atual do nosso espaço urbano. Em seguida, analisa a respeito da gestão democrática e da implementação do Estatuto da Cidade, legislação pioneira a termos mundiais, mas que não conquistou ainda a plena aplicação prática. Ao final, discute a respeito do direito à moradia, uma das premissas de um estado democrático e garantia constitucional presente na Constituição Federal. O objetivo da pesquisa encontra-se na necessidade de estudos aprofundados sobre o tema, devido à necessidade da concretização dos direitos, em especial, do direito inerente ao indivíduo de possuir um local para bem viver.

**Palavras-chave:** direito à cidade; moradia; gestão democrática da cidade; Estado Democrático de Direito.

**ABSTRACT**

This article has scope in reflection and analysis of the right to have an urban space due to the Brazilian legal system and democratic state of law. Part of a historical study on the urbanization process occurred in Brazil, for further consideration of the current configuration of our urban space. Then analyzes the respect of democratic management and implementation of the City Statute, breaking legislation to Worldwide, but not yet won the full practical application. The article also discusses

<sup>1</sup> Doutoranda em Diversidade Cultural e Inclusão Social pela Universidade FEEVALE Novo Hamburgo – RS. Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ. Especializada em Direito Administrativo e Previdenciário pela Universidade Anhanguera – UNIDERP. Graduada em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul – FAPERGS.

<sup>2</sup> Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ. Especialista em Direito Processual pela Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pelo Instituto de Ensino Superior de Santo Ângelo – RS. Bolsista do Programa de Mestrado da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ. Advogada.

about the right to housing, one of the premises of a democratic state and constitutional guarantee this in the Constitution. The objective of the research is in need of in-depth studies on the subject, due to the necessity of realization of the rights, in particular the inherent right of the individual to own a place to live well.

**Keywords:** right to the city; home; democratic management of the city; Democratic state.

## 1. INTRODUÇÃO

O direito à cidade é um assunto que se encontra inserido na própria discussão sobre os direitos humanos, uma vez que todos têm o direito a uma moradia digna. Percebe-se no contexto atual que há diversos casos de pessoas que vivem em locais desprovidos de qualquer infraestrutura e em moradias ilegais ou irregulares, em decorrência do modo acelerado como se deu o processo de urbanização.

O processo de urbanização ocorrido no Brasil, em especial nos últimos cinquenta anos, fez com que o ambiente das cidades se alterasse, o conceito de urbano se modificasse, e a geografia dos núcleos citadinos mudasse. Hoje, não se vê mais grandes casas com grandes pátios, e sim, construções e mais construções de prédios, subúrbios, aglomerados urbanos nos morros, nas encostas, locais onde nem poderia haver edificações, quem dera na quantidade e na forma como são feitas.

O homem, numa busca frenética por um lugar para morar, passa por cima da natureza, das questões climáticas, geográficas e até mesmo humanas. A legislação brasileira prevê o direito a possuir um espaço, o direito à moradia, mas, questiona-se: as cidades estão preparadas para alcançar aos seus cidadãos este direito?

É embasado neste questionamento que surge este estudo, devido a urgente necessidade de análises aprofundadas e busca de soluções para este problema que já é presente na sociedade brasileira, nos pequenos, médios e grandes municípios, e que acaba acarretar perda de qualidade de vida e diversos problemas daí decorridos.

Implantar uma gestão democrática nas cidades, com participação dos cidadãos na tomada de decisões é fator preponderante e imprescindível na luta pelo desenvolvimento social e por melhores condições de vida, respeitando os princípios da dignidade humana e da cidadania, entendida como a garantia dos direitos e deveres de todos os cidadãos independente das condições em que se encontrem.

É fundamental que a discriminação e as desigualdades sociais sejam reduzidas para que sejam efetivados os direitos humanos.

## **2. O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO OCORRIDO NO BRASIL**

A cidade pode ser considerada uma obra coletiva que acaba por desafiar a natureza, uma vez que o homem sempre a explorou, retirando dela o necessário para sua sobrevivência. Um aglomerado de pessoas que se estabelecem em um local, e que participam da vida pública, mesmo que isto represente apenas submeter-se às regras e aos regulamentos. É, portanto, uma forma de organizar o território e a relação política entre os que nela habitam (ROLNIK, 2004).

O ser humano é um ser social e político que vive junto aos demais, em um espaço conjunto. A cidade, a seu turno, é o centro urbano do município, a sua sede, constituída e dotada dos equipamentos necessários para a vida da comunidade, e existente desde meados de 3.500 a.C. no vale localizado entre os rios Tigres e Eufrates (JUNIOR E DUARTE, 2007).

Assim, as cidades foram formadas e transformadas para adaptarem-se às necessidades humanas. Ela é a forma residencial adotada pelos membros de uma sociedade que não precisavam ficar diretamente presentes nos locais onde havia a produção agrícola. Além disso, é o centro religioso, administrativo e político, o lugar geográfico onde se instala a estrutura de uma comunidade (CASTELLS, 1983).

O sistema capitalista foi o grande propulsor da modificação dos espaços territoriais para essencialmente urbanizados, especialmente após a Revolução Industrial (1730), momento em que se iniciou o progresso ilimitado e se passou a produzir produtos e bens de consumo em grande escala, com exploração sistemática da natureza, a qual, à época, era vista meramente como instrumento de satisfação do prazer humano (BOFF, 2012).

Ocorreu, a partir de então, a extinção das muralhas, que caracterizavam as cidades antigas, em uma tentativa de vigia e impedimento de que os inimigos as invadissem.

Nas cidades contemporâneas a velocidade da circulação e o domínio demercadoseimpõem, característica primordial do capitalismo, não havendo mais a separação entre o mundo do trabalho e o mundo da família, próprio da idade medieval (ROLNIK, 2004).

A transformação do espaço urbano é algo claramente visível, não exigindo esforço e nem conhecimento para tanto. Se, até o século passado, os núcleos urbanos eram repletos de poucas residências e muito espaço para cada uma delas, hoje, o que se vê em uma rápida análise, é um número cada vez maior de prédios e propriedades que possuem cada vez mais um tamanho menor.

Tal situação decorre da hiperurbanização<sup>3</sup> uma vez que esta aparece como um obstáculo ao desenvolvimento, em decorrência que mobiliza recursos em investimentos não produtivos, que, no entanto, são necessários à criação e à organização de serviços considerados como indispensáveis em um espaço com grande concentração populacional. Em contrapartida, essa densidade populacional não se justifica como centros de produção (CASTELLS, 2011).

Ademais, aumentaram as populações que ocupam áreas que, até a pouco tempo, circundavam as cidades e que hoje já estão quase que completamente repletas de moradias. A urbanização se desenvolveu a partir do século XVIII, com a casa da cidade se tornando mais importante que a casa da fazenda, mas só vai atingir a sua maturidade no século XIX, quando começa a adquirir as características atuais (SANTOS, 2009).

De acordo com a história, têm-se dois grandes regimes referentes à urbanização brasileira. Um que vai até a década de 1930, quando a economia girava em torno da agricultura e da produção de café; e outro que vai ocorrer a partir dos anos 1940-1950 quando a industrialização começa a se tornar um processo social complexo, que inclui a formação de um mercado nacional, mas também o consumo é expandido e o terceiro setor impulsionado (SANTOS, 2009).

Castells (2011, p. 83), explicando o processo de urbanização, destaca que ele “torna-se então a expressão, em nível do espaço, desta dinâmica social, isto é, da penetração, pelo modo de produção capitalista”.

Em decorrência desta ação, conforme estatísticas das Nações Unidas, a população que vive nas cidades já ultrapassou mais de cinquenta por cento (50%) do número de habitantes do planeta, sendo que, no ano de 2005, viviam em cidades se aproximava de 3,2 bilhões de pessoas e que, no mesmo ano, outros 3,2 bilhões viviam em áreas rurais (SAULE JUNIOR, 2007, p. 27).

O futuro é formado pelo conjunto de possibilidades e de vontades, mas estes, no plano social, dependem do quadro geográfico que facilita ou restringe, autoriza ou proíbe a ação humana. Alcançar intelectualmente o futuro não é questão estatística,

---

<sup>3</sup>O termo hiperurbanização conota a ideia de um nível de urbanização superior ao que poderíamos alcançar “normalmente”, em vista da urbanização (CASTELLS, 2011, p. 79).

nem simples arranjos de dados empíricos, mas questão de método (SANTOS, 2009, p. 130).

E o futuro, para alguns, não é muito promissor e também nada otimista. Ao invés das cidades do futuro serem edificadas com vidro e aço, como muitos urbanistas previram, elas provavelmente serão feitas a partir de tijolo aparente, palha, plástico reciclado, dentre outros. Ao contrário de cidades de luz, hoje já existe uma boa parcela da população que vive na miséria, cercada de excrementos, deterioração e muita poluição (DAVIS, 2006).

### **3. O DIREITO À CIDADE E A CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO BRASILEIRO**

O direito à cidade surge, pela primeira vez, com o filósofo francês Henri Lefebvre, em sua obra “*Le droit à la ville*”, publicada em 1968. Nele, o autor defende que os problemas da sociedade, ao contrário do que pensa a maioria, não podem ser reduzidos à prancheta de um arquiteto, e, muito menos, a questões relativas ao espaço (TELÉSFORO, 2011).

É preciso que decisões políticas sejam tomadas, uma vez que “o futuro não é feito somente de tendências, mas de tendências e de vontade” (SANTOS, 2009, p. 139). Políticas públicas devem ser implementadas para que os problemas relacionados às cidades sejam solucionados de maneira eficaz.

Além disso, também não se pode tornar os problemas cotidianos do mundo urbano como meras questões de fundo administrativo, técnico ou científico, porque eles possuem, ao fundo, questões muito mais profundas que envolvem a atual postura do Estado de considerar o cidadão muito mais um objeto em sua mão do que um sujeito detentor do poder (TELÉSFORO, 2011).

Foi o desenvolvimento do capitalismo industrial que rompeu a unidade existente, destruindo as barreiras e principalmente a simbiose existente até então entre cidade e campo. Ao utilizar-se de novas tecnologias essencialmente industriais, as pessoas foram incentivadas a apropriarem-se dos espaços territoriais urbanos, criando estruturas para o desenvolvimento do comércio e dos serviços, formando aglomerações urbanas desprovidas de qualquer planejamento que garantisse o crescimento adequado das cidades no sentido infra-estrutural. Os exemplos de urbanização planejada são, claramente, minoria no contexto.

A crescente urbanização desordenada tem gerado, desde então, consequências

devastadoras para as cidades no que se refere à manifestação desenfreada das desigualdades sociais e pobreza, além da depreciação do meio ambiente, em decorrência de o eixo econômico (que garante a infra-estrutura material, baseado no incentivo do consumo) ter prevalecido na organização da sociedade, sobrepondo-se aos eixos político (que define a distribuição do poder e seu exercício) e ético (que busca definir os valores e princípios que dão sentido à vida em sociedade).

Lefebvre defende que o *habitar*, ou seja, o viver plenamente a cidade, acaba sendo substituído pelo *habitat*, que é a moradia, o habitante da cidade reduzido à alienação do cotidiano. E é em razão disso que ele propõe um direito à cidade, à vida urbana, como local de encontro e troca, que se adapte aos ritmos de vida e ao emprego do tempo, com o uso pleno e inteiro dela (LEFEBVRE, 2001).

Cada vez mais se denota a realidade de que, numa sociedade consumista, burocrata e econômica, como o é atualmente, o homem deixa de ser o detentor da capacidade de decidir e de construir sua própria cidade, para passar a ser mero executor e cumpridor de normas e preceitos ditados por quem deveria lhe representar.

O eixo econômico (que garante a infraestrutura material necessária para a vida) prevaleceu na organização da sociedade, sobrepondo-se aos eixos político (que define a distribuição do poder e seu exercício) e ético (busca definir os valores e princípios que dão sentido à vida em sociedade).

A cidade foi criada para ser um local onde indivíduo e comunidade podem livremente manifestar sua diferença, agindo pelo bem comum, mas também seguindo sua livre forma de pensar, agir e construir. Porém, o que se vê, na maioria dos conglomerados urbanos, quem sabe em quase todos, é a lógica de dominação, com a segregação social e a uniformização do cotidiano.

Castells (2011) defende que, em unidades residenciais, nas quais diversos traços culturais convivem lado a lado, a criação de uma cultura urbana não faz mais sentido, uma vez que as unidades vêm sendo formadas por novas maneiras de relações sociais, adaptadas aos meios residenciais onde convivem. A cidade já não mais equivale a integração social, e, no momento em que tal constatação foi aceita, se fez necessário encontrar novas fórmulas para que o sistema de relações sociais se desenvolvesse na situação de urbanização generalizada. Tais fórmulas não comportam a criação de uma cultura urbana.

Bauman considera que as cidades contemporâneas são verdadeiros campos de batalha, onde os poderes globais, sentidos e identidades locais se confrontam para chegar a uma solução que seja satisfatória, ou, pelo menos aceitável para um conflito cada vez mais presente, a busca pela paz

duradoura através da convivência, que mais parece uma trégua útil para reorganizar as unidades de combate. (BAUMAN, 2009)

Enquanto no princípio os aglomerados urbanos serviam para dar segurança aos seus habitantes, hoje, mais e mais, elas remetem ao perigo e ao medo. E isso reflete em um número cada vez maior de muros, cercas elétricas, carros blindados, seguranças particulares, e os mais diversos sistemas que possam trazer um pouco menos de receio e um pouco mais de paz e conforto, ou, em outras palavras, uma ficção de segurança.

Em contrapartida, hoje, em torno de cinquenta por cento da população brasileira vive em habitações que são ilegais, com eletricidade clandestina desviada de redes oficiais e sem a coleta de esgoto, água ou telefone. Igualmente não há, por parte destes indivíduos, o pagamento do imposto predial. (FREITAG, 2010)

Há um contraste evidente! De um lado, em razão da globalização, temos áreas urbanas embasadas no consumismo, com carros particulares, e muitas vezes em número de um para cada integrante da família, condomínios em bairros nobres e compras em shoppings. Por outro, há grande parte de excluídos que vivem em favelas ilegais, sem trabalho, saúde, espaço legalizado e, muitas vezes, sem possuir ao menos o registro civil que os garanta o *status* de cidadão. (FREITAG, 2010)

Sabe-se que a pobreza é um reflexo da divisão desigual das riquezas, pois, o atual modelo econômico vigente, que aflorou a utilização de grandes tecnologias e um padrão de consumo desenfreado, foi implantado em meio à total ausência de políticas urbanas capazes de conter os riscos ambientais e sociais consequentes da aplicação de tal modelo. Dessa forma, os países e cidades enfrentam uma crise, caracterizada pelo mau uso dos recursos naturais e pelo aumento da desigualdade social.

Assim, é necessário enfatizar que o direito à cidade não é apenas o acesso à cidade, e sim o direito a transformar a cidade em um espaço democrático, um ambiente onde não haja segregação e sim a participação de todos, onde o agir coletivamente aconteça, onde a diferença apareça, mas acrescente e não separe, onde a alteridade esteja presente, não como um fator que aparta, mas que une.

Nelson Saule Junior (2007) destaca que é preciso incorporar os direitos humanos no campo da governança. E, para isso, deverá ser incentivado o desenvolvimento urbano sustentável, que demanda um esforço coletivo e que necessita, inclusive, que se resgatem valores existentes nas cidades antigas e que, em virtude da explosão urbana, passaram a estar à margem das discussões e da prática das políticas.

A noção de sustentabilidade implica uma necessária interpelação entre justiça social, qualidade de vida, equilíbrio ambiental e a necessidade de desenvolvimento com capacidade de suporte (JACOBI, 1999). Nesse sentido, devem ser implementadas ações e políticas, que partam tanto da esfera pública quanto dos particulares, e que visem ao desenvolvimento sustentável, por meio de medidas como: tecnologias não degradadoras do meio ambiente (as tecnologias limpas); incrementação de alternativas sustentáveis e incentivo à pesquisa nesse campo; gerenciamento racional dos recursos naturais e culturais; estímulo de parcerias entre todos os segmentos da sociedade.

A alteração de pensamento social do eixo econômico para os eixos político, ético e cultural é fundamental para a preservação do meio em que vivemos, sendo este o diferencial na implementação exitosa da proposta de sustentabilidade. É apenas a partir da consciência de todos de que o desenvolvimento sustentável não é mais um modismo, e sim, uma necessidade, cada vez mais urgente e indispensável, que poderemos alcançar resultados que efetivamente possam levar o país e o mundo de volta a um caminho que seja prudente e inteligente.

Não se pode mais pensar de forma egoísta ou individual, o direito à cidade, e as necessidades mundiais, reflexos das consequências das escolhas tomadas e, em especial, levadas pela configuração presente atualmente, exigem que sejam tomadas decisões e sejam pensadas soluções que hajam no conjunto, refletindo na sociedade como um todo, e não apenas à um determinado número de famílias.

Leonardo Boff (2012) defende que o caminho mais curto para se alcançar a sociedade sustentável se encontra na democracia, uma vez que esta é uma forma de governo que tem como pressupostos a igualdade e participação social na tomada de decisões. Além do eixo político, o eixo ético é fundamental ao desenvolvimento sustentável, isto porque a política de desenvolvimento na direção de uma sociedade sustentável não pode ignorar nem as dimensões culturais, nem as relações de poder existentes, e, muito menos, o reconhecimento das limitações ecológicas, sob pena de ser mantido o atual padrão saturado de desenvolvimento (JACOBI, 1999).

A conciliação entre desenvolvimento e meio ambiente deve ser realizada por meio da exploração equilibrada dos recursos naturais, que visem o bem-estar da geração atual, sem esquecer, também, das futuras gerações. O crescimento econômico deve buscar uma equitativa redistribuição do processo produtivo, bem como a erradicação da pobreza, como forma de reduzir as diferenças entre padrões de vida e, conseqüentemente, a pobreza absoluta; além de levar em consideração o equilíbrio entre viabilidade econômica e viabilidade ecológica. Nisto encontra-se a utilização das dimensões do ecodesenvolvimento.

Nesse sentido, faz-se necessário a distribuição (ou redistribuição) das riquezas, seja dentro dos países e também entre países. Ocorre que, atualmente as medidas necessárias à implementação do desenvolvimento sustentável não são efetivas, pois a sociedade acredita que a ideia de sustentabilidade irá estagnar o desenvolvimento da humanidade.

#### **4. O ESTATUTO DA CIDADE E A GESTÃO DEMOCRÁTICA**

As cidades como espaços sociais devem oferecer aos seus habitantes condições e oportunidades equitativas, a fim de que possam viver com dignidade independentemente de suas características, sociais, éticas e culturais, possibilitando que os habitantes se apropriem e usufruam de forma igual da riqueza que as cidades pode lhes proporcionar, tanto no aspecto econômico, quanto na produção de conhecimento e cultura.

Com a nova configuração do urbano e do espaço das cidades, surgiu a necessidade de um ordenamento que, auxiliando à efetivação de uma política urbana como previsto na Constituição Federal, regulamentasse os artigos 182 e 183, estabelecendo diretrizes e princípios gerais para o processo de construção e manutenção da cidade. Assim, surgiu a Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade.

Esta norma representa o suporte jurídico para a realização do planejamento urbano e para a ação dos governos municipais, ao estabelecer as diretrizes fundamentais ao planejamento e para a condução do processo de gestão das cidades (DIAS, 2012).

Dentre as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade está, no artigo 2º, inciso II, a realização de uma gestão democrática que ocorra por meio da participação da população e de associações representativas. Gestão esta igualmente prevista na Carta Mundial do Direito à Cidade. (SAULE JÚNIOR, 2007). Esta participação de que fala o ordenamento citado não se refere apenas ao conhecimento de um programa ou projeto que visa o desenvolvimento urbano, e sim, na formulação, na execução e no acompanhamento de todo e qualquer plano, programa ou projeto que for desenvolvido neste sentido.

A gestão democrática da cidade tem base nos preceitos constitucionais de democracia participativa, cidadania, soberania e participação popular. O teórico Alain Touraine (1996, p, 11) ensina que “a democracia é o conjunto das garantias institucionais que permitem combinar a unidade da razão instrumental com a diversidade das memórias, a permuta com a liberdade”.

A democracia, para ele, “é a forma de vida política que dá maior liberdade ao maior número de pessoas, que protege e reconhece a maior diversidade possível” (TOURAINÉ, 1996, p. 25).

Assim, segundo Saule Júnior (2007, p. 56), a gestão democrática da cidade busca:

Potencializar o exercício do direito à cidade que tem como componentes os direitos políticos e da cidadania coletivos dos habitantes das cidades deve constituir o objetivo a ser respeitado nos processos de gestão nas cidades. O direito à cidade será respeitado quando os grupos sociais marginalizados e excluídos tiverem acesso à vida política e econômica da cidade. Este direito, para ser exercido, pressupõe a capacitação política destes grupos sociais.

Implantar uma gestão democrática nas cidades, com participação dos cidadãos na tomada de decisões é fator preponderante e imprescindível na luta pela efetivação das funções sociais da cidade, que poderá gerar melhores condições de vida aos cidadãos, respeitando os princípios da dignidade humana e da cidadania, entendida como a garantia dos direitos e deveres de todos os cidadãos independente das condições em que se encontrem. É fundamental que a discriminação e as desigualdades sociais sejam reduzidas para que sejam efetivados os direitos humanos.

Esta participação de que fala o ordenamento citado não se refere apenas ao conhecimento de um programa ou projeto que visa o desenvolvimento urbano, e sim, na formulação, na execução e no acompanhamento de todo e qualquer plano, programa ou projeto que for desenvolvido neste sentido.

O que se quer, com isto, é que efetivamente se exerça a democracia e a cidadania, havendo uma maior participação daquele que é, ou deveria ser, realmente o destinatário das normas e diretrizes, qual seja, o povo. Quando se democratiza a democracia através da participação, se busca a melhoria da qualidade da atuação dos cidadãos nas decisões que envolvem a coletividade.

O Estatuto da Cidade, em especial em seu capítulo IV, auxilia na forma como efetivamente ocorrerá a gestão democrática da cidade. O artigo 43 traz um rol exemplificativo de instrumentos que podem ser utilizados para garantir uma gestão democrática, como debates, audiências, consultas, conferências públicas e iniciativas populares que envolvam programas, projetos de lei e de desenvolvimento urbano.

Estas ferramentas tem o objetivo de auxiliar para que efetivamente seja a população agentes ativos na gestão da cidade, deixando de ser meros espectadores e tornando-se atuantes nas iniciativas, bem como nas discussões de assuntos que envolvam a coletividade.

Portanto, o estado e a comunidade devem, conjuntamente, fiscalizar o espaço público, a fim de que sejam diminuídas as desigualdades. Para que seja concretizada, a gestão democrática da cidade necessita que a sociedade civil se organize, de modo que possa interferir no processo político em nome das demandas sociais, tal ingerência se estabelece por meio do exercício da cidadania (SAULE JÚNIOR, 2007).

Assim, a participação ativa do cidadão na comunidade garante-lhe a proteção estatal. Nesse sentido, tem-se que os direitos fundamentais da pessoa humana (direitos humanos) são dirigidos a todas as pessoas, independentemente de onde se encontrem, bem como devem proteger a dignidade da pessoa humana em todos os sentidos, uma vez que são caracterizados por serem inalienáveis, imprescritíveis, irrenunciáveis, indivisíveis e universais, e devem ser respeitados.

Ocorre que a gestão democrática acaba existindo apenas na teoria, o que dificulta que ela realmente ocorra. Seja por falta de interesse, seja por desconhecimento ou por displicência, mas, o que se vê, na imensa maioria dos núcleos urbanos é a prática ocorrer de forma bem diversa ao que prevê o ordenamento.

Desenvolver uma cultura de gestão participativa é essencial e imprescindível para que se alcance uma política urbana que garanta, de forma efetiva e sólida, melhores condições de vida para a população, consolidando uma melhor qualidade de vida, aliado a um desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades sociais. Sabe-se que a democracia marca a subordinação do poder ao Direito bem como pressupõe a proteção aos Direitos Humanos, já que a democracia sem proteção aos direitos fundamentais deixa de existir. E para que isto ocorra, e realmente as cidades sejam locais justos, humanos, saudáveis e democráticos, necessário se faz que sejam incorporados os direitos humanos à sua governança. (SAULE JÚNIOR, 2007)

A soberania popular é o eixo central da ideia de democracia, uma vez que é uma ordem política produzida pela ação humana que não pode ser explicada por um Estado específico, já que a realização da democracia transcende o Estado. A democracia não se restringe somente ao zelo pela legalidade, mas também pela proteção aos direitos humanos. Nesse sentido, é possível assegurar que a igualdade política é condição para a democracia, mas esta não significa tão somente a atribuição de direitos iguais; implica compensar as desigualdades, tarefa do Estado democrático.

## **5. O DIREITO À TERRA URBANA E A MORADIA: PREMISSAS DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, datada de 1948, é o primeiro documento a prever o direito à moradia como um direito humano universal, devendo ele ser aceito e aplicado em qualquer lugar do mundo como um direito fundamental à vida do cidadão.

Além dela, vários tratados internacionais da Organização das Nações Unidas reafirmam que os Estados internacionais têm a obrigação de garantir este direito aos seus habitantes, devendo garantir uma moradia digna e que garanta, igualmente, qualidade de vida.

A moradia digna não quer dizer apenas um teto e quatro paredes, e sim acesso a um lar que garanta dignidade e saúde física e mental, além de traduzir a paz. Um lar que efetivamente traga bem estar e segurança, além de comodidade e tranquilidade para bem viver.

A Constituição Federal de 1988 traz, em seu artigo 1º, a necessidade do respeito à cidadania e, em seu parágrafo único, a ressalva de que o poder emana do povo. Portanto, restringir a participação do povo aos processos de decisão dos governantes, negando-lhe o poder em toda e qualquer decisão que diga respeito ao município, é recusar sua cidadania e afrontar aos direitos fundamentais.

Ademais, a Carta Magna garante uma posição de destaque ao município dentro do federalismo brasileiro, com a ampliação no âmbito de atuação deste e a autonomia municipal constante nos artigos 29 e 30.

Os artigos 182 e 183 são destinados a determinar os parâmetros da política urbana, que originaram o Estatuto da Cidade, e, por consequência, a possibilidade de uma gestão democrática municipal que possui como objetivo tornar os cidadãos atuantes não só na escolha dos seus representantes (através do voto), mas também nas decisões a respeito do futuro e do presente das cidades.

Assim, se deu especial atenção aos municípios como competentes para a execução de políticas públicas por serem o ente da federação com autonomia jurídica, política e administrativa mais próximo da realidade social, em outras palavras, os municípios, em decorrência da competência para tratar de assuntos de interesse local, tornam-se aptos a visualizar os problemas pontuais de cada cidade a fim de se encontrar soluções efetivas que garantam o cumprimento das funções sociais da cidade<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> O desenvolvimento das funções sociais da cidade, por ser interesse de todos os habitantes da cidade, se enquadra na categoria dos interesses difusos, pois todos os habitantes são afetados pelas atividades e funções desempenhadas nas cidades: proprietários, moradores, trabalhadores,

Destaca-se que o desenvolvimento das funções sociais engloba todo o território das cidades, nele estando compreendido além do meio urbano, também o meio rural, uma vez que neste último também existem aglomerações humanas e relações sociais que precisam de políticas públicas para que se evite as desigualdades sociais e degradação do meio ambiente.

O Estatuto da Cidade tem, igualmente, o objetivo de reerguer a cidadania das cidades, para que se cumpra e se atinja um dos objetivos dos núcleos urbanos modernos, qual seja, a qualidade de vida de seus cidadãos. O que se quer, em última análise, é que as pessoas sintam-se realmente parte do todo, de forma ativa, como sujeitos das cidades, e não apenas como objetos, seres que cumprem seus papéis sociais, mas não os conduzem.

Portanto, o estado e a comunidade devem, conjuntamente, fiscalizar o espaço público, a fim de que sejam diminuídas as desigualdades. Para que seja concretizada, a gestão democrática da cidade necessita que a sociedade civil se organize, de modo que possa interferir no processo político em nome das demandas sociais, tal ingerência se estabelece por meio do exercício da cidadania (SAULE JÚNIOR, 2007).

O Estado Democrático de Direito é o Estado dos cidadãos, aquele no qual se constitucionalizam os direitos fundamentais, institucionaliza-se o respeito à dignidade humana como um de seus valores fundamentais. Nele não há leis arbitrárias, cruéis e desumanas, nem mesmo radical injustiça na formulação e aplicação do Direito ou desigualdade nas relações da vida material. (BEDIN, 2009)

O Estado de Direito é subordinado ao império do Direito, mas é um estado de liberdade e igualdade, onde os seres humanos possuem autonomia para agir, é democrático, alicerçado na soberania popular e na defesa e no cuidado com o bem público, e onde há segurança e confiança das pessoas na figura dos seus representantes. (BEDIN, 2009)

A democracia é, sem dúvidas, uma forma efetiva de se concretizar os direitos humanos, bem como o direito à cidade. Ao considerar que a democracia reúne liberdades civis, alternância no poder, igualdade jurídica e busca pela igualdade social, participação popular na esfera pública, solidariedade, respeito à diversidade e tolerância e que no Estado Democrático cada indivíduo que pertencente ao Estado pode participar das decisões políticas que afetem sua vida privada ou a coletividade, tem-se

---

comerciantes e migrantes têm como contingência habitar e usar um mesmo espaço territorial. Logo, a relação que se estabelece entre os sujeitos é com a cidade, que é um bem de vida difuso.

As funções sociais da cidade, como interesses difusos, devem compreender o acesso, de todos ao direito à cidade para os atuais e futuros habitantes das cidades, considerando os componentes deste direito como à moradia, os equipamentos e serviços urbanos, o transporte público, o saneamento básico, à cultura e o lazer (SAULE JUNIOR, 2007, p. 54).

que o cidadão constitui o sujeito que tem liberdade e autonomia para legislar para a coletividade e, em última instância, para si mesmo. Já a gestão democrática vem estabelecida no Estatuto da Cidade como possibilidade de os cidadãos participarem da tomada de decisões, por meio da gestão e fiscalização da coisa pública.

Por fim, a cidadania é essencial para a concretização dos direitos humanos e do direito à cidade, uma vez que aqueles são os direitos mais relevantes já conquistados, e que este está naquele inserido. Assim, a cidadania é um componente fundamental do desenvolvimento social efetivação dos direitos humanos.

Assim se terá, efetivamente, a democracia e a cidadania sendo cumpridas em sua totalidade, e como meios de construção e concretização do Estado democrático quando cada membro da sociedade conseguir realmente alcançar o direito a possuir um espaço urbano, ou mesmo rural, pois que não há como existir um Estado que diga democrático enquanto houver cidadãos que não possuem um teto para morar, ou mesmo vivem na ilegalidade.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao longo da história a humanidade vivenciou uma intensa luta pela promoção e reconhecimento dos direitos humanos. Nesse sentido, os direitos humanos são o resultado de uma evolução social dos seres humanos, ou seja, uma evolução mental do indivíduo que percorre cada um dos períodos históricos.

Atualmente, o direito à cidade encontra-se inserido no rol dos direitos humanos, e tem por objetivo promover a diminuição da desigualdade e discriminação social, por meio da construção de uma ética urbana fundamentada na justiça social e cidadania.

O Brasil possui inúmeros códigos, leis e políticas que falam sobre a política urbana e que são direcionados para a manutenção e melhoria de nossas cidades. Alguns, famosos no mundo inteiro pela importância, inovação e interesses contidos na norma, como é o caso da Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade.

Porém, o que existe formalmente, nem sempre está presente na prática. E este é o problema sofrido pelo país. As legislações não foram tiradas do papel. Falta ação por parte dos governos, e também por parte da população, que deveria agir principalmente através da mobilização e fiscalização,

para que sejam efetivamente retiradas do papel e colocadas na prática ações que garantam o direito a possuir um espaço urbano.

O direito à cidade, tendo por base e fundamento uma ética urbana que seja embasada na justiça social e na cidadania, será um dos instrumentos que poderá auxiliar na construção de um país onde esteja garantido, não somente no papel, mas igualmente na prática, o direito à moradia de todo e qualquer cidadão, como prevê a Constituição Federal e os tratados internacionais.

Somente será possível superar os conflitos socioespaciais e as desigualdades sociais existentes, quando houver uma efetiva participação popular na gestão das cidades, ocorrendo assim a democracia que tanto enaltecemos e buscamos, e para que esteja configurado realmente o Estado Democrático de Direito.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

BEDIN, Gilmar Antonio (Org.). **Estado de direito, jurisdição universal e terrorismo: levando o direito internacional a sério**. Ijuí: Unijuí, 2009.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade– O que é: o que não é**. Petrópolis: Vozes, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 30.set.2014.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm) Acesso em: 11 set 2014.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

DIAS, Daniella Maris dos Santos. **Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro: óbices e desafios**, Curitiba: Juruá. 2012.

FREITAG, Barbara. **Teorias da cidade**. 4ª ed. Campinas: Papirus, 2010.

JACOBI, Pedro. **Meio Ambiente e Sustentabilidade**. O Município do século XXI: Cenários e Perspectivas, São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1999.

\_\_\_\_\_. **Poder local, políticas sociais e sustentabilidade.** Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 8, 1999.

JUNIOR, Vitor de Azevedo Almeida. DUARTE, Nívia Sarmento. **Cidade sustentável e gestão democrática municipal.** Disponível em: [http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/vitor\\_de\\_azevedo\\_almeida\\_junior.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/vitor_de_azevedo_almeida_junior.pdf) Acesso em: 11 set 2014.

KOTKIN, Joel. **A cidade:** uma história global. Tradução de Rafael Mantovani. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

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

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Gestão Democrática das Cidades.** Disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=10> Acesso em 11 set 2014.

REDE MOBILIZADORES COEP. **O direito à cidade depende da democratização do uso e ocupação do solo.** Disponível em: <http://erminiamaricato.net/2014/04/08/o-direito-a-cidade-depende-da-democratizacao-do-uso-e-a-ocupacao-do-solo/> Acesso em: 11 set 2014.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade.** São Paulo: Brasiliense, 2004.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). **Direito Urbanístico:** vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

TELÉSFORO, João. **O direito à cidade: a apropriação democrática do espaço urbano.** Publicado em 16 jul 2011. Disponível em: <http://brasiledesenvolvimento.wordpress.com/2011/07/16/o-direito-a-cidade-a-apropriacao-democratica-do-espaco-social-pela-cidadania/> Acesso em 11 set 2014.

TONUCI, João. **Henri Lefebvre e a atualidade urgente do Direito à Cidade.** Publicado em 29 jul 2013. Disponível em: <http://olhorua.wordpress.com/2013/07/29/henri-lefebvre-e-a-atualidade-urgente-do-direito-a-cidade/> Acesso em 11 set 2014.

TOURAINÉ, Alain. **O que é democracia?** Tradução Guilherme João de Freitas Teixeira. 2ª Ed. Petrópolis: Vozes, 1996.