

DAS RUAS DE PARIS A QUITO: O DIREITO À CIDADE NA NOVA AGENDA URBANA - HABITAT III**FROM THE STREETS OF PARIS TO QUITO: THE RIGHT TO THE CITY IN THE NEW URBAN AGENDA - HABITAT III**

Betânia de Moraes Alfonsin¹
Alexandre Saltz²
Gerson Tadeu Astolfi Vivan Filho³
Guilherme Faccenda⁴
Daniel Fernandez⁵
Renata Muller⁶

Resumo

O artigo analisa a Nova Agenda Urbana aprovada pela Conferência HABITAT III, em 2016, sob a perspectiva do direito à cidade. Como problema de pesquisa, a investigação procurou identificar os momentos /documentos chave para a construção dessa categoria jurídica ao longo da história, bem como analisar seus componentes centrais (princípios e direitos aí compreendidos), visando verificar em que medida a Nova Agenda Urbana aprovada pelas Nações Unidas incorporou esse ideário na Declaração de Quito para assentamentos humanos e cidades sustentáveis. A pesquisa realizada demonstra que, embora a expressão "direito à cidade" seja citada uma única vez no documento, os compromissos assumidos pelas Nações Unidas para os próximos 20 anos passam pela implementação de políticas públicas voltadas à garantia dos princípios das funções sociais da cidade e da propriedade, da sustentabilidade urbano ambiental e da gestão democrática, bem como do direito humano à moradia adequada e à fruição de um espaço público acessível a todos e todas, conteúdos inequivocamente inerentes ao novo paradigma representado pelo direito à cidade. A Nova Agenda Urbana, portanto, terá impacto positivo sobre a ordem jurídico urbanística brasileira, recentemente abalada por Medidas Provisórias convertidas em lei e capazes de introduzir retrocessos no Direito Público Interno do país.

Palavras-chave: Direito à cidade. HABITAT III. Sustentabilidade Urbano-ambiental. Direito à moradia. Gestão Democrática.

Abstract

This paper analyzes the New Urban Agenda approved at HABITAT III Conference 2016 under the perspective of the "right to the city". Its research problem consists of identifying the key

¹ Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Professora da Faculdade de Direito da FMP e Coordenadora do Grupo de Pesquisa em direito à cidade da FMP. E-mail: betania@via-rs.net

² Mestrando em Direito na FMP e participante do Grupo de Pesquisa em direito à cidade da mesma instituição. E-mail: alexandresaltz@hotmail.com

³ Mestrando em Filosofia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: gersontadeu@hotmail.com

⁴ Mestrando em Direito na FMP e participante do Grupo de Pesquisa em direito à cidade da mesma instituição. E-mail: guilhermefaccenda@gmail.com

⁵ Graduando em Direito pela Faculdade de Direito da FMP e participante do Grupo de Pesquisa em direito à cidade da mesma instituição. E-mail: danielvfernandez@gmail.com

⁶ Graduanda em Direito pela Faculdade de Direito da FMP e participante do Grupo de Pesquisa em direito à cidade da mesma instituição. E-mail: renatadsmuller@gmail.com

moments/documents to this concept's construction throughout history, as well as analyzing its core elements (principles and rights), aiming to verify to which extent the New Urban Agenda approved by the United Nations has embodied these ideas at the Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All. The research shows that, although the expression "right to the city" is only once mentioned in the document, the commitments agreed by the United Nations for the next 20 years comprises the implementation of public policy aimed towards guaranteeing the principles of social function of city and property, of urban environmental sustainability and of democratic management, as well as the human rights to adequate housing and to a public space accessible to all, elements unambiguously inherent to the new paradigm represented by the right to the city. Therefore, the New Urban Agenda will have a positive impact on Brazilian legal urban order, recently shattered by Provisional Measures converted into Law and capable of introducing step backwards at Brazilian domestic Public Law.

Keywords: Right to the city. Habitat III. Urban environmental sustainability. Housing Rights. Democratic Management.

INTRODUÇÃO

Desde 1976 as Nações Unidas realizam, a cada 20 anos, uma conferência a fim de pactuar uma agenda urbana a ser observada pelos países membro pelo ciclo de duas décadas seguinte à realização do evento. A Conferência HABITAT I aconteceu em Vancouver, em 1976; a HABITAT II aconteceu em Istambul, na Turquia, em 1996 e, finalmente, a HABITAT III - Conferência das Nações Unidas sobre habitação e desenvolvimento sustentável, ocorreu em Quito, no Equador, em outubro de 2016⁷. Em cada uma dessas conferências, um tema chave para o Desenvolvimento Urbano vertebrou os debates e os documentos que resultaram de cada uma delas refletiram, sempre, os contextos históricos, o padrão de urbanização e o grau de evolução da compreensão sobre o fenômeno do desenvolvimento urbano correspondente ao período em que o evento se realizava.

Na Conferência de 1976, as Nações Unidas reconheceram que as questões de abrigo e urbanização são globais e devem ser abordadas coletivamente. Na Conferência de 1996, "Os líderes mundiais adotaram a Agenda Habitat como um plano de ação global para habitação adequada para todos, com a noção de assentamentos humanos sustentáveis"⁸ Além disto, em 1996, os movimentos sociais celebraram o compromisso assumido pelas Nações Unidas de "progressivamente" garantir o direito humano à moradia no âmbito interno de seus países.

⁷ Ver, a respeito: <<https://habitat3.org/about>>. Acesso em 24/03/2017.

⁸ Idem.

As conferências foram tradicionalmente acompanhadas por intensa mobilização da sociedade civil a nível global. Movimentos sociais, entidades preocupadas com questões como urbanismo, sustentabilidade e direitos humanos foram atores presentes em todas as Conferências HABITAT, tanto que são credenciadas para acompanhar o evento, podendo, inclusive, propor uma agenda de debates paralela ao evento oficial⁹. Na Conferência de 2016 uma das articulações mais importantes, ao longo do processo preparatório, foi aquela conduzida pela "Plataforma Global pelo direito à cidade"¹⁰, que congregou, internacionalmente, as diversas entidades e agremiações sociais que participaram do processo de construção internacional do direito à cidade, no qual a elaboração da "Carta Mundial pelo direito à cidade" foi um momento chave. O objetivo de tal articulação era incluir, na nova agenda urbana, o direito à cidade, reconhecido como um novo direito humano dos habitantes das cidades.

METODOLOGIA

Considerando que o Brasil foi um dos primeiros países do mundo a positivar o direito à cidade¹¹, bem como uma das Nações que atuou mais fortemente no processo preparatório da Conferência HABITAT III, e ainda tendo em conta a inovação contida no reconhecimento do direito à cidade pelas Nações Unidas, em um documento como a nova agenda urbana, o presente texto apresenta a investigação que procurou responder ao problema de pesquisa estruturado nas três seguintes questões articuladas entre si:

1. Quais são os momentos chave para a construção histórica do direito à cidade, tanto no Brasil, quanto no plano internacional?
2. Quais são os principais componentes do direito à cidade, passíveis de identificação a partir dessa análise histórica?
3. Em que medida os componentes do direito à cidade, historicamente construídos, estão contemplados pela nova agenda urbana aprovada na Conferência HABITAT III?

Como método de abordagem, utilizou-se o método hipotético dedutivo desenvolvido por Karl Popper¹², já que a pesquisa foi orientada por uma hipótese bastante clara e, segundo

⁹ Ver a respeito: <<https://habitat3.org/side-events>>. Acesso em 25/03/2017.

¹⁰ Para conhecer o movimento: <http://www.righttothecityplatform.org.br/?lang=pt> . Acesso em 25/03/2017.

¹¹ O direito à cidade sustentável consta expressamente dentre as diretrizes da política urbana preconizadas pelo Estatuto da Cidade, lei 10.257/01, no artigo 2º, I.

¹² Para um melhor entendimento da metodologia proposta por Karl Popper ver: POPPER, Karl. A lógica da pesquisa científica. São Paulo, Cultrix, 1993. E também: POPPER, Karl. Conjecturas e refutações (O progresso do conhecimento científico). Brasília, Editora da UNB, 1994

tal método, as hipóteses são formuladas no início da investigação a fim de serem testadas durante a pesquisa, que poderá corroborá-las, rechaçá-las ou alterá-las. Apostou-se na hipótese de que o direito à cidade, como direito coletivo, teria sido contemplado na nova agenda urbana e seus componentes (princípios e direitos) poderiam ser identificados na leitura da plataforma resultante da Conferência HABITAT III, culminando um processo histórico de construção e luta por reconhecimento dessa categoria jurídica pelas Nações Unidas. Entendia-se, ainda que a eventual inclusão do direito à cidade em um documento das Nações Unidas seria um elemento mobilizador dos movimentos por reforma urbana, em todo o mundo, para propor mudanças no Direito Interno dos países membro das Nações Unidas.

Como método de procedimento, foi adotado o método histórico-jurídico, apresentado por Miracy Gustin¹³ como um método no qual "*o fenômeno histórico, da mesma forma que o histórico-jurídico, deverá ser reconhecido a partir de uma multiplicidade de tempos, de fontes, de redes sociais e conceituais. Não existem tempos lineares e sucessivos.*" Justamente pretendeu-se observar a construção histórica do direito à cidade com seus avanços e recuos, tanto na esfera internacional, quanto no âmbito do Direito Urbanístico brasileiro.

Em relação à estrutura do artigo, iniciamos por uma reconstrução do percurso histórico do direito à cidade, desde o clássico de Lefébvre¹⁴, escrito ainda no calor dos acontecimentos de 1968 em Paris, livro que representa a certidão de nascimento do direito à cidade, até a análise da nova agenda urbana aprovada na Conferência HABITAT III no ano de 2016.

Daí passamos à identificação dos *elementos componentes do direito à cidade*, que foram divididos¹⁵ em *princípios de Direito Urbanístico* que integram o conteúdo do direito à cidade e em *direitos urbanos dos habitantes das cidades*¹⁶. A explicitação desses conteúdos considera o que se colhe:

¹³GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca Dias. **Repensando a pesquisa jurídica:** teoria e prática. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

¹⁴ LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade.** São Paulo: Moraes, 1991.

¹⁵ A divisão dos conteúdos do direito à cidade identificados na Nova Agenda Urbana observa analogia com o sugerido por Luís Roberto Barroso, para quem "*...as normas constitucionais comportam classificação, quanto ao seu conteúdo, em três grandes categorias: as que organizam o poder político (normas constitucionais de organização), as que definem direitos fundamentais (normas constitucionais definidoras de direitos) e as que indicam valores e fins públicos (normas constitucionais de princípio ou programáticas).*" No caso do direito à cidade, considerando sua estrutura complexa, propõe-se aqui que o mesmo abriga *princípios* e *direitos*. Ver: BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 82.

¹⁶ Peter Marcuse afirma existir "uma diferença entre 'os direitos nas cidades' (no plural) e o 'direito à cidade' (no singular). Ver **MARCUSE, Peter.** Os direitos nas cidades e o direito à cidade. In **Cidades para**

- i. do Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal;
- ii. do Estatuto da Cidade;
- iii. da histórica Carta Mundial pelo direito à cidade, formulada pelos movimentos sociais por reforma urbana no início do século, e,
- iv. finalmente, analisa se e como tais elementos foram contemplados na (iv) NOVA AGENDA URBANA resultante da última Conferência HABITAT.

Finalmente, o artigo conclui com uma avaliação do êxito da campanha pelo reconhecimento do direito à cidade na Nova agenda urbana, seu potencial impacto na correção das distorções do desenvolvimento urbano em escala planetária, bem como dos desafios e condições necessárias para a efetiva inserção desta agenda no Direito Interno dos países membro das Nações Unidas, alterando a política urbana que implementarão nos próximos 20 anos.

A HISTÓRIA DE CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE

O *direito à cidade* tem hoje expressa menção na legislação brasileira e em documentos internacionais das Nações Unidas. Esse grau de reconhecimento institucional, no entanto, tem uma longa história de construção, que começa ainda no século passado, quando a urbanização capitalista se dissemina como modo hegemônico de produção de cidades em todo o mundo. Nessa história, podemos identificar distintos momentos chave para a constituição do debate, bem como um interessante movimento que alterna as arenas nacional e internacional durante o processo e, finalmente, um outro movimento observável entre iniciativas da sociedade civil e reflexos institucionais.

A contribuição de Lefebvre

Em uma perspectiva teórica, a ideia de um "direito à cidade" foi mencionada por primeira vez por Henri Lefebvre, o filósofo e sociólogo francês que, em 1969, ainda sob o impacto dos acontecimentos de 1968 em Paris, escreveu um livro até hoje influente nos estudos de urbanismo, intitulado precisamente "O direito à cidade"¹⁷. Naquele momento, o tema do debate de Lefebvre era uma reflexão sobre as mudanças pelas quais as cidades passavam naquele momento histórico, com a transmutação de seu tradicional *valor de uso* para

tod@s: propostas e experiências pelo direito à cidade. Santiago do Chile: Habitat InternationalCoalition, 2010, p. 89.

¹⁷ Obra citada.

os cidadãos, em *valor de troca*, com todos os conflitos que decorrem dessa transformação da cidade em mercadoria, através da expansão da industrialização naquele período¹⁸. Lefebvre foi um intelectual visionário e dotado de aguda capacidade analítica¹⁹. Utilizando-se do método dialético marxista, Lefebvre identificou inúmeras polaridades no processo de produção de cidade, tais como *industrialização X urbanização; crescimento X desenvolvimento; produção econômica X vida social*. Dizia ele que "os dois aspectos desse processo [de produção de cidade], inseparáveis, têm uma unidade, e, no entanto, o processo é conflitante²⁰". A contribuição de Lefebvre, como toda boa contribuição à ciência, lançou as bases para um avanço do conhecimento na área do urbanismo e não seria exagero dizer que o autor inaugurou uma metodologia de análise sobre as cidades, com base no método dialético, que posteriormente seria aprofundada por autores como David Harvey, Mike Davis e Raquel Rolnik, por exemplo²¹.

O processo constituinte e o capítulo da Política Urbana

Favorecidas pela globalização cultural, as sementes lançadas na década de 60, na França, vieram a florescer no Brasil no período da redemocratização do país, quando movimentos sociais apresentaram, durante o processo constituinte, a Emenda Popular pela Reforma Urbana. Contando com cerca de 200.000 assinaturas²², a emenda incorporava "o acúmulo teórico sobre a questão urbana" e, embora mutilada em extensão e conteúdo²³, logrou introduzir o princípio das funções sociais da cidade e da propriedade no capítulo sobre Política Urbana da Constituição Federal. Segundo Grazia de Grazia, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, integrado por diversas entidades e movimentos setoriais, realiza o primeiro encontro do Fórum Nacional de Reforma Urbana em outubro de 1988, adotando três princípios básicos para orientar sua prática:

¹⁸ Op. cit., p. 6.

¹⁹ Lefebvre também é conhecido por ser um metodólogo dos mais importantes, tendo legado aos estudos de Metodologia da pesquisa, o seminal estudo "Lógica formal, lógica dialética: as regras do método".

²⁰ Op. cit., p. 9.

²¹ A análise da dialética entre *legalidade X ilegalidade*, ou entre *legalidade X legitimidade* no processo jurídico de produção de cidade foi analisado no Brasil por Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin, em trabalhos como: FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia. A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

²² GRAZIA DE GRAZIA. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. in RIBEIRO, Luis César; CARDOSO, Adauto Lúcio. Reforma Urbana e gestão democrática. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003, p. 53.

²³ O direito à cidade não foi referido expressamente na Constituição Federal, embora nasça desses "Sobreprincípios" de Direito Urbanístico inscritos no capítulo da Política Urbana.

- i. Direito à cidade e à cidadania;
- ii. Gestão Democrática da cidade; e
- iii. Função social da cidade e da propriedade²⁴.

A partir deste momento, o Fórum Nacional pela Reforma Urbana seria o principal sujeito coletivo a advogar a inclusão expressa do direito à cidade na legislação brasileira.

O Estatuto da Cidade

A mobilização pela regulamentação do capítulo da Política Urbana durou nada menos do que 11 anos, já que o projeto de lei é protocolado em 1990 e a lei do Estatuto da Cidade (lei 10.257/01) é promulgada apenas em 2001²⁵. Os estudos realizados sobre a questão por diversos juristas da área do Direito Urbanístico²⁶ não conseguem escapar de uma perspectiva analítica histórica, relatando que o projeto de lei do Estatuto da Cidade resgatou, em larga medida, os artigos originalmente apresentados na Emenda Popular da Reforma Urbana ao processo Constituinte. Assim, as diretrizes para a Política Urbana brasileira e os instrumentos jurídicos e urbanísticos incluídos no Estatuto da Cidade para buscar a efetividade daquelas diretrizes, são profundamente marcados pelo ideário da Reforma Urbana.

Para os objetivos do presente estudo, basta sublinhar a primeira das diretrizes da Política Urbana a ser desenvolvida no país, inscrita no inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Com esse dispositivo, o Brasil se tornou o primeiro país do mundo a positivizar o direito à cidade. O artigo tem uma importância muito grande não apenas para o Direito Urbanístico, mas para todo o Direito Público brasileiro, orientando gestores públicos, bem como órgãos de

²⁴ DE GRAZIA, obra citada, p. 54.

²⁵ Para maiores detalhes do processo ver: ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanística brasileira: emergência, internacionalização e efetividade em uma perspectiva multicultural. In: Antônio Carlos Wolkmer; José Rubens Morato Leite (Org.). **Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectivas, uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas**. 1ed. São Paulo: Saraiva, 2012, v.1 p.321-335.

²⁶ Com ênfase destacam-se, a respeito do tema, os trabalhos de Nelson Saule Júnior, Edésio Fernandes, Leticia Marques Osório, Alex Magalhães, Betânia Alfonsin e Vanêsa Prestes.

controle da Administração Pública, em direção a uma cidade para todos e todas, capaz de garantir o acesso das populações urbanas a um conjunto de direitos urbanos dos quais uma enorme parcela da população brasileira está, hoje, apartada. Também é notável o esforço do legislador em fazer do direito à cidade um facilitador da aproximação do direito à moradia e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, já que se inscreve como "direito à cidade sustentável", na qual os bens materiais e simbólicos que integram a cidade devem ser preservados "para as presentes e futuras gerações". A depender da análise empreendida, o inciso I do artigo 2º sedia um direito coletivo, um princípio de Direito Urbanístico e, ainda, o próprio objeto do Direito Urbanístico brasileiro. Voltaremos ao tema nas conclusões do artigo.

A Carta Mundial pelo direito à cidade

Após a aprovação do Estatuto da Cidade, o Fórum Nacional de Reforma Urbana, vitorioso no Brasil com a inclusão do direito à cidade na lei federal de Desenvolvimento Urbano do maior país da América Latina, parte para voos mais altos, com a elaboração da CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE²⁷. Segundo Letícia Marques Osório, a Carta foi apresentada a Movimentos Sociais e organizações não governamentais de todo o mundo, durante o II Fórum Social Mundial, que aconteceu em Porto Alegre em 2002²⁸. Depois desse lançamento internacional, a Carta roda o mundo durante vários anos, aperfeiçoando sua redação e incorporando as contribuições de sujeitos coletivos de diferentes países. De conteúdo riquíssimo, a Carta Mundial pelo direito à cidade passou a ser uma referência internacional da sociedade civil no processo de mobilização pelo reconhecimento, pelas Nações Unidas, de que o direito à cidade é um direito humano. Segundo Letícia Osório:

Um instrumento com essas características pode ter distintas funções e finalidades: constituir-se como um referencial político, social, econômico e ambiental a ser construído; como um conjunto de princípios

²⁷ A Carta Mundial pelo direito à cidade é debatida aqui pela importância histórica que teve, já que tornou-se o principal veículo de divulgação do direito à cidade no plano internacional, mas é importante registrar que a mesma foi precedida de diversos documentos importantes e que vinham no mesmo sentido, tais como a Carta dos Direitos Humanos na Cidade apresentada pela ONG FASE na VI Conferência Brasileira de Direitos Humanos, em 2001; a Carta Européia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade, apresentada em Saint-Dennis, maio de 2000, e, finalmente, o Tratado por Cidades, Vilas, Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis, adotado por várias redes sociais na Conferência Mundial do Meio Ambiente - Eco-92, no Rio de Janeiro. Para maiores informações ver: OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo in ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edesio. Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 193.

²⁸ OSÓRIO, Letícia Marques. **Direito à cidade como direito humano coletivo** in ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edesio. Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 193.

orientadores dos processos de produção, construção e gestão das cidades, comprometidos com o cumprimento dos direitos humanos; e como uma carta que estabelece direitos, deveres, mecanismos de exigibilidade e fiscalização que vão orientar a ação dos agentes públicos e privados que atuam nas cidades,²⁹

Sem dúvida, a Carta cumpriu com o papel de ser "plataforma" de luta pelo direito à cidade, em todo o mundo. Em relação ao seu conteúdo, vale a pena destacar o parágrafo 2 do artigo 1 da Carta, no qual o direito à cidade foi definido da seguinte forma:

ARTIGO I. DIREITO À CIDADE

(...)

2. O Direito a Cidade é definido como o usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos.

Chama atenção a riqueza do conteúdo desse parágrafo, que além de salientar o fato de que o direito à cidade reúne vários direitos humanos já consagrados em Pactos e Tratados Internacionais firmados no pretérito, trata a cidade como um bem comum de todos os seus habitantes, que devem poder ter o usufruto equitativo das cidades e poder exercer seus direitos de cidadania livremente em seu território. Analisando retrospectivamente, é impressionante perceber a força simbólica que a Carta teve, pois influenciou o debate em diversos países a respeito da positivação do direito à cidade. Hoje, o Equador prevê o direito à cidade em sua Constituição Federal³⁰ e a cidade do México, uma das megacidades das Américas, incluiu o direito à cidade na sua Constituição³¹ após um longo debate, conduzido com grande participação popular³².

A Conferência HABITAT III e a NOVA AGENDA URBANA

²⁹ OSÓRIO, obra citada, p. 196.

³⁰ O direito à cidade está previsto no artigo 31 da Constituição do Equador, documento disponível em: <http://www.inocar.mil.ec/web/images/lotaip/2015/literal_a/base_legal/A._Constitucion_republica_ecuador_2008constitucion.pdf> Acesso em 13/04/2017.

³¹ O direito à cidade está previsto no artigo 12 da Cidade do México, documento disponível em: <<http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/746/ef5/589746ef5f8cc447475176.pdf>> Acesso em 13/04/2017.

³² Ver, a respeito: <<http://www.cdmx.gob.mx/constitucion>> Acesso em 13/04/2017.

Tendo como mote central de sua campanha o reconhecimento do direito à cidade como um direito humano pelas Nações Unidas, a plataforma contida na Carta Mundial pelo direito à cidade tem seu grande teste durante o processo preparatório da Conferência HABITAT III. Conforme explicitado anteriormente, a Conferência deveria aprovar a NOVA AGENDA URBANA a ser adotada pelos países membro das Nações Unidas pelos próximos 20 anos. A fim de organizar o debate a ser desenvolvido pelos países membro, as Nações Unidas definiram alguns temas chave, que foram divididos entre diversos grupos chamados "Policy Units". A Conferência foi preparada, então, através do debate realizado por 10 grupos, cada um deles debatendo uma dessas "Policy Units". O sucesso da discussão sobre direito à cidade já pode ser medido por aí: a Policy Unit nº 1, foi justamente chamado de "The right to the city and cities for all", sinal inequívoco do compromisso das Nações Unidas em debater o tema na Nova Agenda Urbana.

O documento que resultou da Policy Unit 1 tratou o direito à cidade como "um novo paradigma para o Desenvolvimento Urbano" e como "o centro da nova Agenda Urbana", além de reconhecer a cidade como "um bem comum". O texto final é claramente influenciado pela Carta Mundial do direito à cidade. Embora a Nova Agenda Urbana não tenha usado nenhuma dessas expressões, o documento final da polic yunit compõe os arquivos públicos da Conferência HABITAT III, podendo ser consultados por todos os países membro e por qualquer pessoa, comprovando a história de construção da Nova Agenda Urbana³³ e, para nossos objetivos aqui, revelando a textura histórica do direito à cidade na Agenda HABITAT.

Nesta reconstrução, resta agora ressaltar a forma como o direito à cidade foi incluído na NOVA AGENDA URBANA, ou seja, na plataforma resultante da Conferência HABITAT III. Primeiramente, são cabíveis duas observações de Direito Internacional Público. Em primeiro lugar, cumpre salientar que quaisquer Agendas/Plataformas/Declarações da ONU são documentos de laboriosa construção diplomática. É muito difícil construir um documento a ser firmado por mais de duzentos países de diferentes culturas, influenciados por distintas religiões, com realidades econômicas e políticas diversas. A construção de consensos é uma meta que faz com que muitas concessões sejam feitas em meio ao processo. Muitas vezes, o preço a pagar por um documento firmado por um número maior de países, é a obtenção de um documento mais genérico.

³³Disponível

em: <https://www2.habitat3.org/bitcache/f4c2da56e335b8c31f006c29e29973fd2efe7a6b?vid=587245&disposition=inline&op=view>> Acesso em

A segunda observação diz respeito ao valor legal atribuível a um documento como uma "agenda" internacional, no caso, à NOVA AGENDA URBANA. Segundo autores da área do Direito Internacional Público, documentos como a Plataforma resultante da HABITAT III são considerados "Soft Law", são fontes de Direito Internacional, mas não dotados de cogência. De acordo com Hildebrando Accioly³⁴, um documento caracterizado como *Soft Law*, "em compensação, exerce certa pressão política sobre os estados; se estes se conformarem com a pressão, uma prática pode desenvolver-se e resultar depois de algum tempo na consciência de que existe obrigação jurídica (grifos do autor)". No mesmo sentido, para Lisiane Oliveira e Márcia Rodrigues, os documentos de Direito Internacional classificados como *Soft Law*, mesmo não sendo vinculante para os estados, "permitem regular temas complexos que dificilmente seriam ratificados de outra forma."³⁵

De acordo com essas observações, os estados membro das Nações Unidas, ao participarem de um processo internacional como o processo preparatório à HABITAT III, assumem compromissos de natureza política, o que fica bastante claro, também, da leitura da agenda e das formas que ela estabelece para seu monitoramento. Embora o tema não seja o objeto central da investigação aqui apresentada, demonstra a relevância da agenda aprovada em Quito, em outubro de 2016.

No documento final da NOVA AGENDA URBANA, aprovado pelas Nações Unidas, o direito à cidade é mencionado expressamente uma única vez, embora de uma forma bastante significativa. Trata-se do parágrafo 11, aquele que abre a seção "Our shared vision", aqui trazido na versão em espanhol constante do site das Nações Unidas:

11. Compartilhamos uma visão de cidade para todos, referente à fruição e ao uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços envidados por alguns governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como direito à cidade, em suas legislações, declarações políticas e diplomas.³⁶

³⁴ACCIOLY, Hildebrando *et al.* **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 171.

³⁵ OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; BERTOLDI, Márcia Rodrigues. A importância do soft law na construção do direito internacional ambiental In: XIX Congresso Nacional do CONPEDI, 2010, Florianópolis. Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI, 2010. Disponível em <http://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2012/10/2012_10_6265_6289.pdf> Acesso em 16/05/2017.

³⁶Nova Agenda Urbana, versão em português. Disponível em: <<http://habitat3.org/the-new-urban-agenda>> Acesso em 13/06/2017.

Para além da expressa referência ao direito à cidade e à expressão "cidade para todos", amplamente utilizada pelos movimentos sociais na campanha internacional pelo reconhecimento do direito à cidade, a Nova Agenda Urbana está plena de referências aos temas chave mais caros à campanha internacional que buscou o seu reconhecimento pelas Nações Unidas. Tais temas foram tratados, ao longo da agenda, como princípios e como direitos, cobrindo amplamente o conteúdo do direito à cidade. É o que passa-se a expor a partir de agora.

OS COMPONENTES DO DIREITO À CIDADE

Princípio da função social da terra

A Nova Agenda Urbana, fruto da conferência Habitat III, faz mais de uma dezena de menções à ideia de funcionalização ao longo de seu texto. A referência de maior destaque, e que também ocupa local de grande importância na agenda como um todo, está na letra "a" do item 13. Ainda, merece leitura o artigo número 49 da Agenda Urbana, que busca integrar as "funções rurais e urbanas" a sistemas nacionais e locais, utilizando os espaços de modo a gerar maior integração e desenvolvimento social e econômico.

É desafiador conceituar, delimitar e estabelecer consequências à função social da cidade, a qual vem mencionada pelo constituinte originário brasileiro ao artigo 182, segundo o qual "a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes". Considerando como função social da cidade uma funcionalização do solo urbano no sentido de a todos servir, de maneira equânime, para que se usufruam das utilidades que tornam urbano o solo, certamente estaremos diante de um aspecto do direito à cidade.

Desenvolver as funções sociais de uma cidade representa implementar uma série de ações e programas que tenham por alvo a evolução dos vários setores de que se compõe uma comunidade, dentre eles os pertinentes ao comércio, à indústria, à prestação de serviços, à assistência médica, à educação, ao ensino, ao transporte, à habitação, ao lazer, e, enfim, todos os subsistemas que sirvam para satisfazer as demandas coletivas e individuais³⁷.

³⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013. p.19.

Reforçando esta linha de raciocínio, Betânia Alfonsin identifica o nascimento do direito à cidade, no ordenamento jurídico brasileiro, já em 1988, na expressão “função social da cidade”. A autora interpreta a expressão de forma paralela com a função social, *in verbis*:

De fato, se a expressão “função social da propriedade” refere-se não à emergência de um dever do proprietário, mas a um direito coletivo ao cumprimento dessa função social pelo proprietário, é evidente que o direito de propriedade deixa de ser, nesse momento, um mero feixe de direitos (usar, gozar, dispor e reivindicar), para incluir aí uma obrigação inerente ao próprio direito, que é transformado, portanto, em seu estatuto jurídico. Ao utilizar a mesma técnica legislativa para falar das cidades, é evidente que se há uma “função social da cidade”, é porque emerge da Constituição Federal um novo direito: o direito coletivo à cidade, que deve atender às funções sociais que lhe são próprias.³⁸

Ainda, o artigo 182 da Constituição Federal cita, em seus parágrafos, a função social da propriedade, indicando que tais funções não devem ser confundidas. O legislador infraconstitucional segue este entendimento, pois o caput do artigo 2º do Estatuto da Cidade tem a seguinte redação, “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais”. O administrativista José dos Santos Carvalho Filho, ao distinguir as funções, explicita que a da cidade busca adequação às demandas da coletividade, enquanto a da propriedade busca adequação ao plano diretor³⁹.

Embora diferentes, ambos determinam uma funcionalização de um objeto, voltado a um aspecto social (um para a propriedade, outro para a cidade). Ou seja, é possível um aproveitamento doutrinário para estudo concomitante dos institutos, no ponto axiológico social que lhes é comum. Tanto a cidade como a propriedade não podem ser concebidas fora de um contexto de utilidade, e tal utilitarismo já vem valorado pelo constituinte. Segundo o magistério de Jacques Távora Alfonsin, não se deve ignorar o conteúdo axiológico do “social” na função e da “função” no social sob pena de se esvaziar o princípio, que, quebrando paradigmas do tradicional direito liberal, transformou a propriedade em um “direito-função”⁴⁰; e esta mesma lógica se aplica ao direito à cidade.

³⁸ ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanística brasileira: emergência, internacionalização e efetividade em uma perspectiva multicultural. In: Antônio Carlos Wolkmer; José Rubens Morato Leite (Org.). **Os novos direitos no Brasil**: natureza e perspectivas, uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. 1ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

³⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Obra citada**. p.20.

⁴⁰ ALFONSIN, Jacques Távora. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como Propriedade de funções. in ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e**

Sustentabilidade ambiental

A sustentabilidade é uma das ideias-mestre da Nova Agenda Urbana Habitat III, aprovada pela Resolução 71/256 da ONU, de dezembro de 2016, a tal ponto que o resultado do evento intitula-se “Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis para Todos”. Nos termos da Agenda, é um compromisso mundial (Princípio 09) e um ideal comum (Princípio 11), cujo conteúdo pode ser interpretado pela leitura do Princípio 14, c ⁴¹, e que baliza o desenvolvimento urbano sustentável em prol da inclusão social e da erradicação da pobreza (Princípio 24).

O compromisso intergeracional, marco da ideia do desenvolvimento sustentável, veio insculpido na Nova Agenda Urbana, a nosso ver, timidamente. O tema está posto no parágrafo 11da Nova Agenda Urbana.

Já a Carta Mundial pelo Direito à Cidade situou a sustentabilidade como um princípio que orienta o novo ramo do direito, tratando do seu conteúdo no artigo V, assim redigido:

Artigo V. DESENVOLVIMENTO URBANO EQUITATIVO E SUSTENTÁVEL

1. As cidades devem desenvolver um planejamento, regulação e gestão urbano-ambiental que garantam o equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e a proteção do patrimônio natural, histórico, arquitetônico, cultural e artístico; que impeça a segregação e a exclusão territorial; que priorize a produção social do hábitat e a função social da cidade e da propriedade. Para tanto, as cidades devem adotar medidas que conduzam a uma cidade integrada e equitativa.

2. O Planejamento da cidade e os programas e projetos setoriais deverão integrar o tema da seguridade urbana como um atributo do espaço público.

O compromisso intergeracional veio consignado, em única passagem, quando da abordagem da função social da cidade e da propriedade urbana, nos seguintes termos:

2. FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE URBANA:

2.1 Como fim principal, a cidade deve exercer uma função social, garantindo a todos seus habitantes o usufruto pleno dos recursos que a mesma oferece. Isso significa que deve assumir a realização de projetos e investimentos em benefício da comunidade urbana no seu conjunto,

segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p.43.

⁴¹ “Sustentabilidade ambiental, por meio da promoção de energia limpa e do uso sustentável da terra e dos recursos no desenvolvimento urbano, assim como por meio da proteção de ecossistemas e biodiversidade, incluindo a adoção de modos de vida saudáveis em harmonia com a natureza; promovendo padrões de consumo e produção sustentáveis; construindo resiliência urbana; reduzindo o risco de desastres; e mitigando e adaptando-se às alterações climáticas.”

dentro de critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, respeito à cultura e sustentabilidade ecológica para garantir o bem-estar de todos os habitantes, em harmonia com a natureza, para hoje e para as futuras gerações.

Chama a atenção, desde logo, que tanto a Agenda quanto a Carta Mundial, e isso já foi destacado, foram acanhadas ao tratar do compromisso intergeracional⁴² que é a grande marca do Princípio do Desenvolvimento Sustentável⁴³, cuja síntese é que a geração atual não pode deixar para as futuras um estoque menor de recursos ambientais do que os hoje disponíveis. Também merece relevo a intenção de associar à noção de sustentabilidade outros predicados, como o antropocentrismo (Princípios 15, “c”; 16 e 26); a resiliência (Princípios 9, 63, 67, 71, 77, 78, 80); e a segurança – em oposição à ideia de vulnerabilidade (Princípio 80).

Trata-se de grande provocação ao legislador, ao administrador e ao aplicador da lei, notadamente porque é nas cidades que se percebe a importante dissociação entre a ordem jurídico-urbanística e a ordem jurídico-ambiental⁴⁴. Se já constava no Estatuto da Cidade que uma cidade sustentável seria aquela que garantisse e promovesse o direito à terra urbana, à moradia, o saneamento ambiental, a infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos (art. 2º. I), novas responsabilidades surgiram e que promovem a conexão entre a política urbana e a proteção do ambiente, na medida em que trazem para a agenda urbana princípios e responsabilidade que já integravam a agenda ambiental e figuram no artigo 225, Constituição Federal.

Cidades não podem ser construídas com base apenas no seu valor econômico. O pleno atingimento das suas funções sociais prevê políticas de prevenção e precaução de desastres ambientais e dos efeitos desfavoráveis que decorrem da construção das cidades irregulares.

⁴² A Nova Agenda Urbana utiliza a expressão “sustentável” cento e trinta e cinco (135) vezes, a expressão “insustentável” duas (02) vezes e a expressão “gerações futuras” uma (01) vez. Já a Carta Mundial lança mão da expressão “sustentável(eis)” nove (09) vezes, “sustentabilidade” duas (02) vezes e “futuras gerações” uma (01) vez.

⁴³ A Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio 92 tratou do tema em três princípios. Princípio 3 - O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras. Princípio 4 - Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste. Princípio 5 - Para todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, irão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, a fim de reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo. Disponível em <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646660-S.pdf>>, acesso em, 16 abril. 2017.

⁴⁴ ALFONSIN, Betânia, FERNANDES, Edésio (orgs). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p.9.

Novos padrões de consumo, e coeficientes⁴⁵, devem ser implantados. As cidades devem investir na produção de energias limpas e na redução das fontes de aquecimento global⁴⁶. A resiliência passa a ser vetor de observância obrigatória na criação e desenvolvimento das cidades⁴⁷.

Mecanismos e instrumentos há. O desafio diário e constante é internalizá-los e torná-los realidade. “A batalha pelo desenvolvimento sustentável será vencida ou perdida nas cidades”⁴⁸. A advertência constante no relatório final do Painel de Alto Nível de Pessoas Eminentes sobre a Agenda do Desenvolvimento Pós-2015⁴⁹ desafia a recordar o conceito e a extensão de desenvolvimento sustentável.

Princípio da Gestão Democrática

Um ponto por que seguramente nenhum dos discursos vigentes a respeito do “Direito à Cidade” deixa de passar é o da diretiva de democratização participativa na gestão urbana, filhos que são da impressionante valorização da ideia “democracia” no correr do século XX, fixada culturalmente como valor supremo para todas as esferas da vida humana⁵⁰. O que está em disputa agora é justamente o significado dessa ideia e o debate sobre as formas de sua concretização e aprofundamento⁵¹.

⁴⁵ O princípio da ecoeficiência foi positivado pelo inciso V do artigo 6º da Lei nº 12.305/2010, que “institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos”, nos seguintes termos: “a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta;”

⁴⁶ A Lei nº 12.187/2009, que “Instituiu a Política Nacional de Mudanças do Clima”, no artigo 2º, conceitua emissões, gases, fonte, impactos, dentre outros.

⁴⁷ A Lei nº 12.608/2012, que “Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, em seu artigo 5º, VI, pontua como um dos objetivos da política pública “estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização;”.

⁴⁸ BRASIL. Relatório brasileiro para a Habitat III/relator. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Concidades, IPEA, 2016.

⁴⁹ O texto do documento está disponível em <http://www.fdc.org.br/hotsites/mail/livro_objetivos_desenvolvimento_sustentavel/introducao.html>, acesso em 16 abril.2017.

⁵⁰ Talvez seja exatamente por força dessa pressuposição do valor “democracia” que este vocábulo e seus correlatos (democrático, democratização,...) estejam absolutamente ausentes na Nova Agenda Urbana.

⁵¹ Circulam no plano teórico inúmeras posições a respeito de qual seria o melhor arranjo democrático; defende-se ora a primazia da democracia representativa, ora a da democracia direta no maior grau possível, com todas as questões procedimentais que cada uma envolve, multiplicando-se indefinidamente as variações.

Tomemos a Carta Mundial pelo Direito à cidade. Embora enuncie como seu princípio básico “democracia” (ARTIGO I, 2), é ao longo de seus artigos que delineará de que democracia se está falando. No artigo II, 1.2, por exemplo, há a seguinte formulação⁵²:

1.2. Todas as pessoas têm direito a participar através de formas diretas e representativas na elaboração, definição, implementação e fiscalização das políticas públicas e do orçamento municipal das cidades, para fortalecer a transparência, eficácia e autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares.

Ainda que dê ênfase à democracia direta que se dá ênfase, enunciada na forma de um direito de todas as pessoas, em todas as instâncias das políticas públicas urbanas e dos orçamentos municipais, apenas nos art. III, 1, e VIII, 1 que se qualifica a participação como “ampla, direta, equitativa”, portanto de quanto mais pessoas o possível, com o menor intermédio de sistemas representativos o possível, e com a maior igualdade de oportunidade de influência no resultado de deliberações sobre política pública e orçamento o possível.

O âmbito de exercício desse direito é o de “espaços institucionalizados” (ARTIGO III) como “órgãos colegiados, audiências, conferências, consultas e debates públicos”. Fruto do esforço coletivo de movimentos sociais, o que a Carta pleiteia é o reconhecimento estatal da validade política de iniciativas inicialmente desvinculadas dele, como os conselhos comunitários e assembleias de bairro.

Até aí, estão presentes os elementos do paradigma liberal clássico de “esfera pública”, como um corpo de pessoas privadas reunidas para discutir matérias de interesse público.⁵³ Mesmo o qualificativo “equitativo”, se vislumbrado do ponto de vista interno a essa esfera, se veria satisfeito com a submissão às mesmas regras de participação. Contudo, ignoraria o fato de que uma arena pública apenas “aberta” a todas e a todos é, na realidade social vigente, por si só excludente, já que assume que pessoas dos variados extratos sociais atuariam no debate público, sob um “véu de ignorância” *como se fossem socialmente iguais*, quando inúmeros elementos materiais e culturais estabelecem no mundo da vida relações de subordinação entre eles. Nesse contexto, “deliberação serve apenas como uma máscara para a dominação”⁵⁴.

Ciente disso, a Carta (ARTIGO II, 4,2) reconhece a necessidade de “supressão dos obstáculos de ordem política, econômica, social ou cultural” para a “efetiva participação” dos

⁵² Versões próximas dessa formulação se repetem nos artigos sobre temas específicos, assegurando-se participação e controle de todos na atuação da forças de segurança (ART. XI, 3), dos serviços públicos de saneamento básicos (ART. XII, 3), na implementação do direito à cidade em sentido amplo (ART. XVIII).

⁵³ Conforme descrito em HABERMAS, Jürgen. *The Structural Transformation of Public Sphere: an inquiry into a category of bourgeois society*. Cambridge: MIT Press, 1989.

⁵⁴ FRASER, Nancy. "Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy" in *Social Text* No. 25/26, 1990, pp. 56-80.

grupos vulneráveis, dentre eles “cotas para representação e participação política das mulheres e minorias em todas as instancias locais eletivas e de definição de suas políticas públicas, orçamentos e programas” (ARTIGO VIII, 3).

A Nova Agenda Urbana, parece partir de algo semelhante, do que já dão pistas interessantes os adjetivos que vêm quase sempre qualificar no seu texto o substantivo “participação”: ampla (13, b, 26, 33), efetiva (13b, 48, 90) e significativa (26, 41, 61, 114, 148, 155). É, assim, reiterado em diversos pontos que toda decisão de política pública deve levar ativamente em consideração a posição de todas e todos, especialmente a das pessoas mais atingidas pela decisão em questão.

Evidentemente, ao contrário da Carta, que busca resumir os anseios e posições políticas de uma série de movimentos sociais, a Agenda, enquanto documento que registra um acordo entre estados, não está redigida em tom reivindicatório, mas sim numa linguagem do compromisso. Seu ponto de vista, portanto, por mais que a preparação tenha contado com participação abundante dos mais variados agentes sociais, é o dos governos nacionais. O compromisso central expresso, como ponto de partida, é o da ação integrada dos governos nacionais, regionais e locais, em políticas públicas que sejam capazes de empoderar todos indivíduos e comunidades, possibilitando sua participação plena e significativa (26) “em todas as fases do processo de planejamento e de elaboração da política urbana e territorial, da conceptualização ao projeto, orçamentação, implementação, avaliação e revisão” (92), em especial daquelas e daqueles que hoje se encontram ainda em posição de subordinação social, excluídas do debate público. A questão da desigualdade de gênero é central, estando dentre os princípios centrais “atingir igualdade de gênero (...) garantindo a participação ampla e efetiva das mulheres e a igualdade de direitos em todas as esferas e nos postos de liderança em todos os níveis de tomada de decisão” (13, c, 90), compromisso que é estendido mais timidamente às crianças e adolescentes (61), às minorias raciais (42), às pessoas com deficiência, às populações indígenas, às pessoas em situação social vulnerável em geral (155). Ignora, porém, grupos sociais que vêm expressando suas demandas por participação, em especial a população LGBT, que se encontra absolutamente ausente.

A Agenda parece ter a percepção de que os atuais mecanismos de participação têm sido insuficientes, tentando trazer para o campo da institucionalidade manifestações que não se ajustam às suas exigências, protocolos e formas de comunicação. Neste sentido, aposta no reconhecimento da cidade informal (13d, 58, 59, 77, 100) como produtora de riqueza e conhecimento, além da não criminalização de situações de vulnerabilidade social (33, 108).

Além disso, mais de uma vez acredita na diversificação dos instrumentos de participação, propondo plataformas e mecanismos permanentes, amplos e providos de recursos para a cooperação e consulta que estejam abertos a todos, utilizando as tecnologias de informação, comunicação e acessibilidade de dados (92, 156, 160), de modo a aproveitar as diversas esferas públicas já criadas e existentes no ambiente digital. Adiciona que a informação abundante, organizada e disponível a respeito das decisões e orçamento públicos é propulsora da qualidade e intensidade de participação.

No plano institucional brasileiro, a ênfase normativa na democracia direta é desafiada pelas dificuldades materiais e culturais de sua implementação. É sintomático que um país marcado historicamente por uma institucionalidade autoritária, em constante ruptura, a cada reestruturação democrática reafirme a essencialidade da participação popular direta nas decisões públicas (art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal).

Esteve, portanto, no cerne das reivindicações do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, a instrumentalização deste ideal. O resultado foi a centralidade que se deu no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) à gestão democrática da cidade, com ampla participação da população “na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (art. 2º, II). A importância dessas previsões normativas tem se verificado no suporte direto que têm dado ao controle da gestão urbana e especialmente na anulação judicial de processos de construção e alteração de planos diretores levadas a cabo sem publicidade ou abertura à participação. Contudo, no exame das experiências concretas, os diversos instrumentos de participação popular têm demonstrado falta de coordenação entre si e incapacidade de recepção de diversas formas de reivindicação social que permanecem à margem do esquema institucional⁵⁵. Assim, a Nova Agenda Urbana parece ter resultado em um conjunto diretivo atento às principais dificuldades que o ideal da gestão democrática da cidade tem enfrentado em suas experiências de implementação.

Proibição do retrocesso

A Nova Agenda Urbana (HABITAT III), dispondo sobre sua “aplicação efetiva”, preocupou-se não apenas em garantir que os Estados editassem marcos normativos suficientes

⁵⁵ Um recentíssimo estudo neste sentido, que avalia a dificuldade de acolhimento institucional de demandas sociais e a experiência dos Orçamento Participativo pode ser encontrado em AVELINO, Daniel Pitangueira. “Cidade e cidadania: considerações sobre a gestão democrática na política urbana brasileira”. In: IPEA. *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos de política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: Ipea, 2016, p. 131-160.

para a aplicação dos instrumentos de transformação nela estabelecidos, mas, igualmente, em vedar hipóteses de retrocesso.

84. Instamos os Estados a absterem-se de promulgar e aplicar quaisquer medidas económicas, financeiras ou comerciais unilaterais que não estejam em conformidade com o direito internacional e a Carta das Nações Unidas que impeçam a plena realização do desenvolvimento económico e social, particularmente em países em desenvolvimento.

Essa já era a linha trilhada pela Carta Mundial pelo Direito à Cidade, de 2006, que, no artigo XVII, dispendo sobre as Obrigações e Responsabilidades do Estado na Promoção, Proteção e Implementação do Direito à Cidade, consigna:

2. A não implementação dos direitos previstos nesta Carta, ou sua aplicação em desacordo com os princípios e diretrizes e as normas internacionais e nacionais de direitos humanos vigentes no País, pelos governos responsáveis, acarretará em violação ao Direito à Cidade que somente se poderá corrigir mediante a implementação de medidas necessárias para a reparação ou reversão do ato ou da omissão que lhe deram causa. Essas medidas deverão assegurar que os efeitos negativos ou danos derivados sejam reparados ou revertidos de tal forma que se garanta aos cidadãos (ãs) a efetiva promoção, respeito, proteção e realização dos direitos humanos previstos nessa Carta.

A Carta também recomenda (Princípio 6) que sejam adotadas todas as medidas – legislativas, administrativas e orçamentárias – para garantir, na maior eficácia possível, a efetivação dos direitos fundamentais. Não fazê-lo seria a regressão vedada. Na mesma linha pontua que constituem “lesão ao direito à cidade” medidas legislativas e decisões judiciais que impeçam, recusem, dificultem ou impossibilitem a realização dos direitos previstos pela Carta⁵⁶.

Sendo o “direito à cidade” um direito fundamental de terceira geração⁵⁷, tanto quanto aqueles das demais dimensões⁵⁸, não se poderia conceber que tivesse sua realização esvaziada,

⁵⁶ “ARTIGO XIX. LESÃO AO DIREITO À CIDADE - 1. Constituem lesão ao Direito à Cidade as ações e omissões, medidas legislativas, administrativas e judiciais, e práticas sociais que resultem no impedimento, em recusa, em dificuldade ou impossibilidade de: - realização dos direitos estabelecidos nesta Carta; - participação política coletiva de habitantes, mulheres e grupo sociais na gestão da cidade; - cumprimento das decisões e prioridades definidas nos processos participativos que integram a gestão da cidade; - manutenção de identidades culturais, formas de convivência pacífica, produção social de habitação, assim como as formas de manifestação e ação de grupos sociais e cidadãos(ãs), em especial os vulneráveis e desfavorecidos, com base em seus usos e costumes. 2. As ações e omissões podem expressar-se no campo administrativo, por elaboração e execução de projetos, programas e planos; na esfera legislativa, através da edição de leis, controle de recursos públicos e ações de governo; na esfera judicial, nos julgamentos e decisões judiciais sobre conflitos coletivos e difusos referente a temas de interesse urbano.”

⁵⁷ Bonavides (1998, p. 518) recorda que os direitos de solidariedade ou de fraternidade buscam desprender-se do homem-indivíduo, protegendo grupos humanos. Suas principais características são: a) dever de todo Estado particular de levar em conta, nos seus atos, os interesses de outros Estados ou dos

dificultada ou efetivada de modo deficiente. Trata-se de construção doutrinária que pretende consolidar avanços constitucionais na proteção e tutela dos direitos fundamentais sociais, vedando-se a anulação, a revogação ou a aniquilação do núcleo essencial do direito⁵⁹. Esse menosprezo pode derivar de emendas à constituição, de lei ou de atos administrativos⁶⁰. É importante destacar que, embora o tema tenha frutificado no debate dos direitos fundamentais de segunda geração, o caráter unitário e progressivo de tais direitos permitiu aplicar-se o princípio aos direitos de terceira geração, pioneira e especialmente à proteção do ambiente. A ideia de uma salvaguarda dos progressos obtidos, a denominada “cláusula de *status quo*”⁶¹, converteu-se num princípio geral do direito ambiental e ganhou palco na doutrina⁶² e importante respaldo do Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do REsp 302.906/SP, Segunda Turma, Relator Min. Herman Benjamin, julgado em 26/08/2010, DJe de 01/12/2010, onde registrado que:

[...] a crescente escassez de espaços verdes e dilapidação da qualidade de vida nas cidades [...] submete-se ao princípio da não-regressão ou, por outra terminologia, princípio da proibição de retrocesso), garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes.

Reconhecido o princípio, para apurar sua extensão, necessário indagar qual a núcleo essencial da proteção constitucional. A resposta está no Capítulo que trata da Política Urbana, agregando os matizes referidos pela Carta Mundial. Nele, identificamos os seguintes elementos:

- a. cumprimento das funções sociais das cidades,
- b. garantia do bem-estar dos habitantes,
- c. existência de planos diretores,
- d. função social da propriedade urbana.

seus súditos; b) dever de ajuda recíproca (bilateral ou multilateral); e c) coordenação sistemática da política econômica.

⁵⁸Sarlet (1998, p. 47), lembra que “[...] não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementariedade, e não de alternância, de tal sorte que a expressão ‘gerações’ pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual há quem prefira o termo ‘dimensões’ aos direitos fundamentais.”.

⁵⁹ Sobre o tema, Canotilho (1998, p. 327).

⁶⁰ Barcellos (2001, p. 68-70) lembra que o legislador e o administrador estão vinculados aos propósitos da Constituição, e que não se admite que os fins desta sejam esvaziados por legislação infraconstitucional ou por atos administrativos.

⁶¹ Prieur destaca a adoção da teoria em diversos sistemas jurídicos. Na Bélgica foi batizado de princípio da imobilidade; na França de *cliquetanti-retour* (trava anti-retorno), para autores de língua inglesa, de *eternity clause*; em espanhol de *prohibición de regresividad o de retrocesos*, entre nós, de proibição do retrocesso (SENADO FEDERAL, 2012, p. 13-14).

⁶² Com destaque para os magistérios de Molinaro (2007) e Sarlet, Fensterseifer, (2012).

Não efetivar o âmago da tutela, nos limites da Carta Política, por ações ou omissões legislativas e administrativas, cria situação de retrocesso.

Direito à moradia adequada

Outro elemento chave na conformação da Nova Agenda Urbana é o Direito à Moradia, sendo figura essencial para se pensar o Direito à Cidade⁶³, dada a importância da questão habitacional para o desenvolvimento de uma cidade justa e sustentável, trazendo uma boa condição de vida para seus cidadãos⁶⁴. A moradia é central para o exercício de todos os direitos humanos, fundamentados nos valores de cidadania, justiça social e o respeito à dignidade da pessoa humana, como demonstra o jurista Nelson Saule Junior⁶⁵:

A moradia, como uma necessidade de toda pessoa humana, é um parâmetro para identificar quando as pessoas vivem com dignidade e têm um padrão de vida adequado. O direito de toda pessoa humana a um padrão de vida adequado somente será plenamente satisfeito com a satisfação do direito a uma moradia adequada.

A questão está relacionada ao desenvolvimento histórico do tema do acesso à terra e à moradia nos países em desenvolvimento, como na América Latina, região com os maiores índices de desigualdade social do mundo, originada no passado colonial e nos costumes institucionais e políticos enraizados. Historicamente, a urbanização latino-americana concentrou a terra, marginalizando os segmentos mais vulneráveis da sociedade, que enxergam em áreas inadequadas ou impróprias para a moradia⁶⁶ alternativa de local para viver, assim lhes restando, portanto, a ilegalidade como subproduto da regulamentação tradicional e do descompromisso das políticas públicas com os direitos à terra e à moradia.⁶⁷

Mesmo que o Direito à Moradia já tivesse seu status de direito humano reconhecido na Conferência HABITAT II, em Istambul, quando foi o principal tema em pauta e já entendido como garantia do direito de acesso à terra, habitação, infraestrutura e aos recursos existentes

⁶³ SAULE JUNIOR, Nelson. Instrumentos de monitoramento do direito humano a moradia adequada. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p221

⁶⁴ MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013. p20

⁶⁵ SAULE JUNIOR, obra citada, p217.

⁶⁶ OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p18.

⁶⁷ Idem, p. 28

na cidade, vinculado aos demais direitos sociais⁶⁸, este direito teve sua compreensão ampliada na Nova Agenda Urbana elaborada na Conferência HABITAT III, em Quito, estando apresentado nos parágrafos 31 a 36. Extrai-se daí uma continuidade paradigmática no tratamento do direito à moradia, renovando os compromissos dos países membro das Nações Unidas, a partir da promoção de políticas públicas para consolidação do referido direito, como consta do parágrafo 31 da Agenda:

31. Comprometemo-nos a promover políticas habitacionais nacionais, subnacionais, e locais para apoiar a concretização progressiva do direito à moradia adequada para todos como um componente do direito a um nível de vida adequado, que abordem todas as formas de discriminação e violência, prevenindo desocupações forçadas arbitrárias, e que tenham foco nas necessidades de desabrigados, pessoas em situações vulneráveis, grupos com baixa renda e pessoas com deficiência, viabilizando a participação e o engajamento de comunidades e atores relevantes no planejamento e na implementação destas políticas, incluindo apoiar a produção social do habitat, conforme legislação e padrões nacionais.

Fica claro, neste passo, o comprometimento da Nova Agenda Urbana com a dimensão prestacional, ou seja, positiva, do direito à moradia. São preconizadas ainda habitações dignas, sustentáveis e acessíveis a todos, com o fim de reduzir o déficit habitacional e impedir a exclusão socioespacial das camadas mais vulneráveis das populações, buscando reduzir, desta forma, a desigualdade social. Para tanto, o Poder Público deve disponibilizar os serviços básicos (saúde, educação, iluminação, água e esgoto)⁶⁹, tornando digna a moradia, promovendo a capacitação e a inclusão dos cidadãos, respeitando as minorias e suas vulnerabilidades⁷⁰, como se pode extrair do parágrafo 33 e 34.

Outro ponto a ser destacado é a visibilidade dada às questões de gênero nos parágrafos relativos à moradia, como se verifica no parágrafo 35: *“...com particular atenção dirigida à segurança da posse para as mulheres como fator fundamental ao seu empoderamento (...)”*. De fato, nas relações e tensionamentos ocorridos nas cidades, reconhece-se o papel cultural protagonista das mulheres, que sentem de forma mais dura a falta de moradia adequada. Nesse sentido, são necessárias ações afirmativas e uma perspectiva de gênero que possa transformar

⁶⁸ SOUZA, Vânia Gonçalves; COSTA, Denise Souza. Direito à moradia digna e educação emancipadora: o paradigma da rede de sustentabilidade da Vila Chocolate. In: **Congresso Comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade**, Porto Alegre: Exclamação, 2011, v.2, p.62.

⁶⁹ SOUZA, Vânia Gonçalves, COSTA, Denise Souza, **obra citada**, p.1108/1109.

⁷⁰ OSÓRIO, Leticia Marques. O direito à moradia como direito humano. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

tal estado de coisas, com objetivo de empoderar as mulheres⁷¹ e fortalecer o pleno exercício de sua cidadania⁷². Nota-se, então, que o direito à moradia, como componente do direito à cidade na Declaração de Quito, está em consonância com o disposto na Carta Mundial pelo Direito à Cidade e com os anseios da sociedade civil que acompanha esse processo.

Acesso ao Espaço Público e à Cultura

O espaço público, aqui entendido como componente do direito à cidade, é caracterizado como bem de uso comum do povo, que deve cumprir sua função social, exaltado em sua publicidade e espacialidade, na qual é notável a pluralidade de ações e vivências cotidianas. É lugar cuja existência é permeada pelas histórias de seus habitantes; entendendo-se espaço público de acordo com o entendimento do Professor Lucas Pizzolatto Konzen:

Através do conceito de espaços públicos urbanos procura-se abranger as ruas, praças, parques, praias e outros lugares materiais e concretos existentes nas cidades constituídos por relações sociais que tendem a - potencialmente encorajar o encontro espacial das diferenças.⁷³

A funcionalidade do espaço público é voltada ao cumprimento da função social da cidade, sendo instrumento facilitador do exercício da cidadania em todas suas esferas e abrangência. É no espaço público urbano que a cidade e a cidadania se conectam. Para que se atinja com plenitude e eficiência os objetivos sociais do espaço público, é fundamental, dentre outros elementos, infraestrutura adequada, gestão e planejamento urbano que proporcionem a devida logística de acessibilidade.

Neste sentido, a Nova Agenda Urbana aprovada pela Conferência HABITAT III contempla a proteção e manutenção do acesso público aos espaços urbanos, garantida a promoção de medidas apropriadas que facilitem o acesso a ambientes públicos democráticos que valorizem a manifestação artística e cultural como um elemento central da cidade vislumbrada pelos signatários da Declaração de Quito. A Nova Agenda Urbana sedimenta os esforços contínuos das plataformas de luta pelo direito à cidade ao preceituar a equidade no acesso ao espaço público, com o objetivo de assegurar uma cidade de alta qualidade para todos e todas, em que

⁷¹ TRUJILLO, Catalina Hinchey. Género, gobernabilidad urbanay seguridad en la tenencia de la vivienda. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 265-269.

⁷² ALFONSIN, Betânia de Moraes, Cidade para todos/Cidade para todas- vendo a cidade através do olhar das mulheres. In ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**, Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

⁷³ KONZEN, P. Lucas. A Teoria do Pluralismo Jurídico e os Espaços Públicos Urbanos. Sequência, n. 61, p. 227-250, dez. 2010, pág. 229.

a cidade tenha recursos para nutrir a potencialidade do uso da cidade, sendo capaz de proporcionar aos habitantes o exercício de seus direitos. O posicionamento da Nova Agenda Urbana a respeito, embora presente em diversos parágrafos, resta cristalino no seguinte:

37. Comprometemo-nos a promover espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade, incluindo ruas, calçadas, ciclofaixas e ciclovias, praças, orlas, jardins, e parques que sejam áreas multifuncionais para interação e inclusão social, saúde e bem-estar humanos, intercâmbio económico, expressões culturais e diálogo entre uma ampla variedade de pessoas e culturas, e que sejam desenhadas e geridas para assegurar o desenvolvimento humano, para construir sociedades pacíficas, inclusivas e participativas, bem como promover a vida coletiva, a conectividade e a inclusão social.

A ocupação do espaço público é determinante para que este reflita um senso de coletividade e a ativa convivência cidadã, repleta de interação e expressão democrática. Isoladamente, o uso do espaço público pode transformar a cidade em razão de conquistas populares em âmbito social e espacial. Concretiza-se a magnitude do potencial da ocupação do espaço público na medida em que a população pode desfrutá-lo em sua plenitude (Parágrafo 97).

Quanto à produção socioespacial urbana, esta decorre de constantes mudanças sujeitas à intervenção do poder público, da iniciativa privada, e das próprias ações da população. É no fazer diário que se constroem os caminhos da conquista progressiva de direito à cidade, e esse processo é marcado pela concepção que se adote de espaço público urbano.

A produção da cidade engloba ferramentas de manifestação cultural como alavanca propulsora de livre expressão, conjuntamente com o fazer artístico, que impulsiona a construção de ideias e imagens, compondo identidade estética-cultural à cidade. Na fusão de cultura e espaço público, o acesso à manifestação artística através do ambiente urbano representa uma forma plural, libertadora, democrática e emancipatória de educação cultural popular. A agenda reconhece a importância dessa pauta nos parágrafos 10 e 124:

10. A Nova Agenda Urbana reconhece que cultura e diversidade cultural são fontes de enriquecimento para a humanidade e provê uma contribuição importante para o desenvolvimento sustentável das cidades, [...].

124. Incluiremos a cultura como uma componente prioritária dos planos e estratégias urbanas na adoção de instrumentos de planejamento, incluindo planos diretores, diretrizes de zoneamento, códigos de obras, políticas de gestão costeira e políticas de desenvolvimento estratégico que salvaguardem uma gama diversificada de património e paisagens culturais materiais e imateriais, e protegê-los-emos de potenciais impactos negativos do desenvolvimento urbano.

Assim, a importância da fruição do espaço público pelos habitantes da cidade revela o potencial transformador de sua ocupação e uso, pleno apenas quando garante acessibilidade aos bens de uso comum do povo, permitindo a livre expressão da população em manifestações sociais e culturais democráticas.

CONCLUSÕES

A análise da Nova Agenda Urbana aqui empreendida leva à conclusão de que o direito à cidade foi incorporado, de forma inequívoca, à Declaração de Quito, não apenas por ter merecido expressa menção no documento final da HABITAT III, mas também pela escolha da seção *Nossa visão compartilhada*, logo no início da Declaração, para incluir o compromisso das Nações Unidas com uma cidade para todos/as.

Além disso, a leitura do documento permite a constatação de que os diferentes componentes historicamente incorporados ao direito à cidade através de documentos elaborados pela sociedade civil estão contemplados na Nova Agenda Urbana, demonstrando que a atual compreensão do mesmo nas arenas diplomáticas internacionais é fruto do longo processo histórico que antecede o seu reconhecimento oficial pelas Nações Unidas.

Assim, percebe-se que temas chave para o direito à cidade, como é o caso do Princípio da função social da propriedade foram expressamente mencionados pelo documento final da HABITAT III. Salienta-se que a Nova Agenda Urbana assumiu o compromisso de que os assentamentos humanos cumpram as *funções sociais da cidade*, expressão que embora já fosse adotada pelo Brasil, trata-se de alvissareira novidade para muitos países. Da mesma forma, ao invés de usar a expressão *função social da propriedade* consagrada desde o início do século XX em Constituições como a do México e da Alemanha, a Nova Agenda Urbana ampliou o compromisso dos países ao falar em *função social e ecológica da terra*. A alteração tem profundo significado, pois além de consagrar a função ambiental que pode ser cumprida pela terra urbana, amplia o leque de alternativas de titulação para garantir o acesso à terra que vão muito além do direito de propriedade, questão de grande relevância social e jurídica para as políticas públicas de Regularização Fundiária em todo o mundo.

O tema da *Gestão Democrática* das cidades, que no Brasil é claramente um princípio da Política Urbana e que na Carta Mundial pelo Direito à Cidade foi abordado como um *direito à participação*, foi tratado na Nova Agenda Urbana como um método para a tomada de decisões, podendo ser classificado como princípio. Nota-se, nos adjetivos escolhidos ao falar da participação, um compromisso político dos países signatários. A expressão *significativa*

participação, por exemplo, é um termo recorrente ao longo do documento. Também nesta análise da incorporação do direito à cidade pela HABITAT III é importante sublinhar que a participação assumida pela Nova Agenda Urbana é transversal, sendo recomendada em "todas as fases do processo de planejamento e de elaboração da política urbana e territorial", além de buscar a participação de amplos setores sociais, o que sempre foi uma ideia força do direito à cidade.

Outro ponto forte da Nova Agenda Urbana e igualmente integrante do direito à cidade diz respeito à assunção do *Princípio da sustentabilidade urbano-ambiental*. Neste aspecto, seguindo tendência já esboçada pelos *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*, adotados pelas Nações Unidas em 2015, fica clara que a noção de *Sustentabilidade*, que tinha um forte compromisso intergeracional na Declaração do Rio que resultou da Conferência Eco 92, está experimentando uma mudança de ênfase pela qual o compromisso em preservar os bens ambientais das cidades para as presentes e futuras gerações dá lugar ao compromisso de desenvolver cidades *resilientes*, ou seja, capazes de enfrentar desastres naturais que possam decorrer dos câmbios climáticos ou da ação humana. Aqui parece haver uma inflexão das Nações Unidas no sentido de reconhecer que não será possível preservar a totalidade dos recursos naturais do presente, dadas as características do modelo hegemônico de produção e consumo urbano mundial. O movimento de desprestígio do compromisso intergeracional reflete as dificuldades diplomáticas para desenhar os compromissos da Nova Agenda Urbana e, ainda, a triste constatação de irreversibilidade de parte dos danos causados ao meio ambiente pela ação humana no processo de industrialização e urbanização do planeta.

Salienta-se ainda, da análise empreendida, a adoção do *Princípio da proibição do retrocesso*, expressamente referido pela Nova Agenda Urbana no parágrafo 84. Para além da relevância internacional da recomendação de não introduzir em leis retrocessos em matéria social, ambiental e econômica, em desacordo com os documentos firmados pelos países junto às Nações Unidas, tal inclusão tornou-se particularmente pertinente com a aprovação, no Brasil, de uma Medida Provisória (Convertida em lei pelo PLV 012/97) que altera o marco legal do sistema fundiário brasileiro e que pode redundar em significativos retrocessos. Empreendida uma interpretação das consequências da recomendação das Nações Unidas para o Brasil, é possível afirmar que o parágrafo 84 repercute no Direito Público Interno vedando que o "núcleo duro" da ordem urbanística brasileira, que tem sede constitucional, seja atingido pelas mudanças legislativas em curso.

Passando agora à análise estrita dos *direitos* contemplados na Nova Agenda Urbana e que podem ser identificados também no conteúdo do direito à cidade, salienta-se, em primeiro lugar, o direito à moradia adequada. Este não apenas manteve o status de direito humano que já tinha conquistado desde o PIDHESC e consolidado na Conferência HABITAT II, mas passou a um novo patamar, sendo possível afirmar que hoje os países membro das Nações Unidas se comprometem com o *direito humano à moradia adequada e sustentável*, além de *acessível a todos/as*, especialmente às populações mais vulneráveis, o que se expressa no compromisso de "não deixar ninguém para trás" (Parágrafo 13 da NUA). Constata-se também que o documento final articulou o atendimento das funções sociais da cidade ao atendimento do direito humano à moradia, o que é particularmente importante no caso brasileiro.

O tratamento dispensado aos espaços públicos pela Declaração de Quito é um contraponto importante aos processos de privatização de terras públicas que vem ocorrendo em todo o mundo, e, certamente, expressam um *direito ao espaço público*, componente essencial do direito à cidade tal como construído ao longo do tempo. A Nova Agenda Urbana menciona "espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade, que fortaleçam interações sociais e intergeracionais, expressões culturais e participação política de forma adequada." Vislumbra-se na redação final um ideal de espaço público almejado desde os estudos pioneiros de Lefebvre.

De forma articulada à fruição dos espaços públicos, encontra-se uma noção de cidade culturalmente rica e diversificada, capaz de promover e valorizar encontros, trocas e manifestações culturais e artísticas nos espaços públicos. Este também é um componente essencial do direito à cidade desde a Carta Mundial e merece destaque em um mundo globalizado, já que a visão compartilhada pelos signatários da Agenda é de uma cidade que valoriza a cultura enraizada localmente.

Ainda a título de conclusão, cumpre mencionar que, embora não tenha sido objeto da presente investigação, ao realizar o percurso para responder aos problemas de pesquisa propostos e relatados neste artigo, deparamo-nos com a questão da *natureza jurídica do direito à cidade*. O debate foi suscitado muito especialmente ao identificar que, dentre seus componentes, encontram-se tanto princípios (como o princípio da função social das cidades e da propriedade) quanto direitos reconhecidos internacionalmente como direitos humanos (como o direito à moradia). A pergunta que emerge é justamente: de que se trata o direito à cidade, afinal, que engloba conteúdos tão amplos?

O debate conduziu à conclusão de que o direito à cidade tem uma natureza jurídica complexa, o que acarreta heterogeneidade de tratamento pelos diferentes autores e documentos consultados. Ora tratado como princípio da política urbana, ora como direito fundamental, ora como objeto do próprio Direito Urbanístico, o direito à cidade se presta, de fato, a diferentes interpretações. A Carta Mundial pelo direito à cidade o trata como um *direito coletivo dos habitantes das cidades*, além de mencionar que o mesmo é *interdependente de todos os direitos humanos reconhecidos internacionalmente*. A Nova Agenda Urbana o destacou como expressão dos esforços de diferentes países para consagrar o *ideal de uma cidade para todos*, mas distribuiu a riqueza do seu conteúdo em diferentes seções da Declaração de Quito, comprometendo-se, inequivocamente, com o direito à cidade.

Entende-se que a dificuldade em classificar o direito à cidade nas categorias jurídicas usualmente trabalhadas pela Teoria Geral do Direito está relacionada ao fato de que, tal como dispunha o documento formulado no processo preparatório da HABITAT III pela Policy Unit 1, que debateu o tema *Cidade para todos e direito à cidade*, "o Direito à Cidade é um *novo paradigma* que fornece uma estrutura alternativa para repensar a urbanização e as cidades. Tem como perspectiva o cumprimento eficaz de todos os direitos humanos acordados internacionalmente [no território das cidades]". Se é um novo paradigma, é evidente que há enormes dificuldades teóricas para enquadrá-lo nas categorias usualmente utilizadas para construir uma taxonomia jurídica.

Essa dificuldade teórica demonstra, em primeiro lugar, que uma fértil agenda de pesquisa emerge a partir da assunção, pelas Nações Unidas, do direito à cidade na Nova Agenda Urbana. Em segundo lugar, trata-se de reconhecer (e valorizar) a historicidade do momento presente. Quando se pesquisa sobre algo novo, em processo de construção, como é o caso do direito à cidade, a tentativa de enquadramento conceitual nos moldes pré-estabelecidos pode desfigurar ou condicionar o novo que está por emergir. A postura do pesquisador deve ser aquela recomendada por Bourdieu⁷⁴, que nos lembra da necessidade de romper com as pré-noções para que o conhecimento novo possa ser construído. A fim de não reproduzir uma petrificada classificação pré-existente, cumpre ao pesquisador ter a coragem de tencionar o presente, permitindo que novas categorias emerjam e o conhecimento possa passar a um novo patamar. A ruptura com os esquemas classificatórios anteriores parece ser a tarefa

⁷⁴ BOURDIEU, Pierre *et al.* **A profissão de sociólogo**: preliminares epistemológicas. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 32.

epistemológica dos/as juristas que se importam com a efetividade do jovem direito à cidade, com toda a novidade (e utopia) da qual ele é, sem dúvida, portador.

De qualquer sorte, conclui-se que, independentemente da natureza jurídica atribuível ao direito à cidade, é certo que sua assunção pela Nova Agenda Urbana gera compromissos políticos e obrigações para os países signatários, no sentido de perseguir a efetividade do acordo construído em Quito. Embora classificada como *Soft Law*, a Nova Agenda Urbana terá repercussão no Direito Público e Privado dos países signatários, instados a construir políticas públicas orientadas pelos Princípios da Declaração e capazes de ampliar o exercício do direito à cidade nos assentamentos humanos de todo o mundo, nos próximos vinte anos. Espera-se que a Conferência HABITAT de 2036 possa ter um balanço positivo do cumprimento da Declaração de Quito.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando et al. **Manual de direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2009.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanística brasileira: emergência, internacionalização e efetividade em uma perspectiva multicultural. In: WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectivas, uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 359-373.

ALFONSIN, Betânia, FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ALFONSIN, Jacques Távora. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como Propriedade de funções. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.p. 41-79.

AVELINO, Daniel Pitangueira. Cidade e cidadania: considerações sobre a gestão democrática na política urbana brasileira. In: IPEA. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos de política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília: Ipea, 2016, p. 131-160.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BOURDIEU, Pierre. **A miséria do mundo**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

BOURDIEU, Pierre et al. **A profissão de sociólogo: preliminares epistemológicas**. Petrópolis: Vozes, 2002.

COLÓQUIO INTERNACIONAL, 2012, Brasília. **Princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília, DF: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), 2012. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/93127174/Voto_APROMAC_ANEXO.pdf>. Acesso em: 10 abr.2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 10 abr.2017.

_____. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em: 10 abr.2017.

_____. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm>. Acesso em: 10 abr.2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 302.906**, Segunda Turma. Relator Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 26 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/decisoes/toc.jsp?processo=REsp%2F302.90-6+ou+REsp+302.906&&b=DTXT&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 10 maio 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 2.ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

ECUADOR. Constituição (2008). **Constitución de la Republica del Ecuador 2008**. Disponível em: <http://www.inocar.mil.ec/web/images/lotaip/2015/literal_a/base_legal/A._Constitucion_republica_ecuador_2008constitucion.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2017.

FERNANDES, Edesio; ALFONSIN, Betânia. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FRASER, Nancy. Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. **Social Text**, nº 25/26, p. 56-80, 1990,

GRAZIA DE GRAZIA. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luis César; CARDOSO, Aduino Lúcio (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática**. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca Dias. **Repensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **The Structural Transformation of Public Sphere: an inquiry into a category of bourgeois society**. Cambridge: MIT Press, 1989.

KONZEN, P. Lucas. A Teoria do Pluralismo Jurídico e os Espaços Públicos Urbanos. **Sequência**, n. 61, p. 227-250, dez. 2010.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

MARCUSE, Peter. Os direitos nas cidades e o direito à cidade. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (Ed.). **Cidades para todos: propostas e experiências pelo direito à cidade**. Santiago de Chile: Habitat International Coalition, 2010. p. 89-102.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 19-26.

MEXICO. Constituição (2017). **Constitución de la Ciudad de Mexico**. Disponível em: <<http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/746/ef5/589746ef5f8cc447475176.pdf>> Acesso em: 13 abr. 2017.

MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito ambiental proibição do retrocesso**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; BERTOLDI, Márcia Rodrigues. A importância do soft law na construção do direito internacional ambiental. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 19., 2010, Florianópolis. **Anais...**, Florianópolis, 2010. Disponível em: <http://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2012/10/2012_10_6265_6289.pdf> Acesso em: 16 maio 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Habitat III: nova agenda urbana**. Disponível em: <<https://habitat3.org/about>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 193-214.

_____. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 17-39.

_____. O direito à moradia como direito humano. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 39-68.

POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Cultrix, 1993.

_____. **Conjecturas e refutações: o progresso do conhecimento científico**. Brasília, DF: Editora da UNB, 1994.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SAULE JUNIOR, Nelson. Instrumentos de monitoramento do direito humano a moradia adequada. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 215-250.

SOUZA, Vânia Gonçalves; COSTA, Denise Souza. Direito à moradia digna e educação emancipadora: o paradigma da rede de sustentabilidade da Vila Chocolate. In: **Congresso Comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade**, Porto Alegre: Exclamação, 2011, v.2.

TRUJILLO, Catalina Hinchey. Género, gobernabilidad urbana y seguridad en la tenencia de la vivienda. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 265-269.

Trabalho enviado em 20 de junho de 2017.

Aceito em 14 de julho de 2017.