



BASES HERMENÊTICAS PARA A FORMULAÇÃO DE UM CONCEITO DE DIREITO À CIDADE: JUSTIÇA, CIDADANIA E EQUIDADE

Hermeneutic basis for the formulation of a concept of the right to the city: justice, citizenship and equity

Fabiana Guancino Persicotti

Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0400-010X>

E-mail: fabianapersicotti@hotmail.com

Ana Paula Myszcuk

Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0232-0449>

E-mail: anap@utfpr.edu.br

Jussara Maria Leal de Meirelles

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3755-603X>

E-mail: jumeirelles29@gmail.com

Trabalho enviado em 11 de julho de 2022 e aceito em 14 de dezembro de 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 16, N.01., 2024, p. 73-106.

Fabiana G. Persicotti, Ana Paula Myszcuk e Jussara Maria Leal Meirelles

DOI: [10.12957/rdc.2024.69104](https://doi.org/10.12957/rdc.2024.69104) | ISSN 2317-7721

RESUMO

O artigo tem por objetivo apresentar uma proposta conceitual do direito à cidade que tem como centralidade as concepções de cidadania e equidade. Parte-se da abordagem inaugural desse instituto feita por Henri Lefebvre no livro *O Direito à Cidade* e se estende pelas concepções adotadas pela doutrina, evidenciando as características e contornos do direito à cidade em uma moderna concepção e em sintonia com a Constituição Federal brasileira de 1988. Quanto à metodologia, o artigo se caracteriza como uma revisão bibliográfica integrativa. Como resultado, destaca-se uma concepção do direito à cidade caracterizada pela junção dos inúmeros direitos passíveis de serem usufruídos no ambiente urbano de forma atrelada à cidadania, essa como ponto de partida em direção à equidade e à construção de uma cidade mais integrada, esta última o ponto de chegada. A proposta conceitual apresentada com este artigo permite a adoção de um conceito de direito à cidade em harmonia com os valores imprescindíveis à fruição e reivindicação dos direitos que lhe são inerentes, de forma a aparelhar esse instituto como ferramenta útil à construção de cidades mais justas.

Palavras-chave: Direito à cidade. Proposta conceitual. Cidadania. Equidade. Cidade justa.

ABSTRACT

The article aims to present a conceptual proposal of the right to the city that has as its centrality the concepts of citizenship and equity. It starts from the inaugural approach of this institute made by Henri Lefebvre in the book *The Right to the City* and extends to the concepts adopted by the doctrine, evidencing the characteristics and contours of the right to the city in a modern conception and in line with the Brazilian Federal Constitution of 1988. As for the methodology, the article is characterized as an integrative bibliographic review. As a result, there is a conception of the right to the city characterized by the combination of numerous rights that can be enjoyed in the urban environment in a way that is linked to citizenship, this as a starting point towards equity and the construction of a more integrated city. The conceptual proposal presented with this article allows the adoption of a concept of the right to the city in harmony with the values essential to the enjoyment and the claim of the rights that are inherent to it, in order to equip this institute as a useful tool for the construction of public policies and urban planning for fairer cities.

Keywords: Right to the city. Conceptual proposal. Citizenship. Equity. Fair city.

1. INTRODUÇÃO

“As maiores preocupações da ciência no limiar do século XXI estão relacionadas com as condições da existência humana” (FARIA, BORTOLOZZI, 2009, p.30) e para que tais condições se viabilizem o espaço é imprescindível. É no local em que vivemos que construímos nossa história, exercemos nossos direitos e desenhamos nossos anseios.

Netto (2013) destaca que a influência do espaço passou a integrar o debate acadêmico a partir das disciplinas da Economia e Geografia. Passou-se a refletir sobre suas características e qualidades e



sobretudo sobre seu caráter determinante na construção de relações e na interação entre as pessoas e destas com o território. Os problemas cotidianos como moradia, mobilidade, saúde, dentre tanto outros, fez emergir a importância dessa categoria como um fator determinante para a construção social e para a justiça espacial (SOJA, 2010a, 2010b).

Faria e Bortolozzi (2009) apontam que é a partir dessa reflexão que as pesquisas desenvolvidas por diversos estudiosos, dentre os quais destaca David Harvey, Henri Lefebvre, Edward W. Soja e Milton Santos, inauguram uma nova concepção do espaço, o qual passou a ocupar uma posição de centralidade para a compreensão de outras disciplinas.

Para Henri Lefebvre essa reflexão assumiu os contornos do que o autor denominou de Direito à Cidade. Um direito que se encontra atrelado ao ambiente urbano e constitui um dos elementos protagonistas na busca por uma cidade justa. Esse direito, cunhado por Lefebvre, tem estado em constante movimento e vem assumindo diferentes significações ao longo do tempo. Tem ganhado conteúdo a partir de movimentos sociais e de suas reivindicações (TAVOLARI, 2016), mas sempre em uma estreita sintonia com a concepção de cidade justa.

A partir dos apontamentos de Lefebvre, objetiva-se com o artigo, por meio da pesquisa bibliográfica integrativa, fazer uma abordagem do direito à cidade desde sua origem, passando por concepções posteriores que agregaram conteúdo a esse instituto para, ao fim, chegar à construção de uma proposta conceitual que tem na sua essência os conteúdos axiológicos da cidadania e da equidade.

Para além desta introdução, o artigo está dividido em mais 5 seções. Inicia-se o estudo com um resgate do contexto histórico em que a expressão foi forjada e com o significado originariamente concebido por seu criador. Na mesma seção é abordada a recepção do direito à cidade pelo Brasil, que culminou com sua consagração constitucional. Em seguida o artigo se ocupará do conteúdo conceitual do termo na doutrina. Na seção seguinte é conferido destaque à cidadania e equidade como valores centrais da definição do direito à cidade. Na quinta seção será apresentada uma proposta conceitual, por meio de dois infográficos, a partir dos autores consultados. Por derradeiro, nas considerações finais é enfatizada a utilidade da proposta conceitual apresentada.

2. A ORIGEM DA EXPRESSÃO

Originariamente a expressão Direito à Cidade foi cunhada pelo filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre em 1968 em seu livro intitulado com o mesmo nome – O Direito à Cidade. O termo nasceu atrelado às manifestações populares ocorridas na França em maio de 1968 quando multidões lideradas pelo movimento estudantil invadiram as ruas de Paris clamando por reformas urbanas e participação



social. A magnitude e a essência do fato foi descrita por Rolnik (2018) ao afirmar que naquele momento “Paris não era apenas cenário, mas também o próprio objeto de protesto”.

É nesse ambiente que o direito à cidade desponta como o resultado de uma reflexão de Lefebvre (2001) sobre a origem das cidades desde seus primórdios e sobre a alteração da força motriz que lhes imprime movimento e lhes direciona para o desenvolvimento e para a modificação. Lefebvre afirma que com o advento do processo de industrialização há uma transferência de valor que sai da terra e migra para o capital, o qual passa a ser o impulso que rege a construção de novas cidades. Assim, o valor de uso das cidades (“a cidade e a vida urbana, o tempo urbano”) passa a ser preterido em relação ao valor de troca (“os espaços comprados e vendidos, o consumo dos produtos, dos bens, dos lugares e dos signos”) (LEFEBVRE, 2001, p.35).

A indústria começa a assumir importância na caracterização das cidades, que passam a experimentar um processo com dois aspectos retratados pelas dicotomias: industrialização, urbanização e crescimento de um lado e, de outro, desenvolvimento, produção econômica e vida social. O autor afirma que esses aspectos são ao mesmo tempo inseparáveis e conflitantes (LEFEBVRE, 2001, p. 16).

Essa captura das cidades pela industrialização, de acordo com Lefebvre, não é um processo natural de evolução, mas resultado das forças das classes dirigentes, detentoras do capital e que exercem sua influência não apenas na economia, “mas na cultura, na arte, no conhecimento, na ideologia” (LEFEBVRE, 2001, p. 21). Essas forças atuam no sentido de segregar parte da população para as margens do centro urbano e da própria cidade, fazendo com que se afaste da capacidade criadora da cidade, retirando-lhe, assim, a própria consciência urbana (LEFEBVRE, 2011).

Dessa dinâmica emerge um descontentamento que culmina com uma demanda da população segregada que clama por habitação, mas por uma habitação integrada com as possibilidades inerentes à cidade, em consonância com o que o autor entende por “habitar”¹. Nesse contexto, Lefebvre lança a hipótese de que com o crescimento das cidades e uma progressiva urbanização, que tende à urbanização completa da sociedade, essa já não poderia mais ser compreendida como um subproduto da industrialização (TAVOLARI, 2016).

Diante desse quadro, o autor apresenta o que entende por direito à cidade e o aponta como sendo o conjunto de direitos potencialmente proporcionados pelas cidades e ao mesmo tempo o direito de seus

¹ Lefebvre (2011, p. 24) diferencia o “habitat” do “habitar”, de modo que este último corresponde à participação de uma vida social, de uma comunidade, da cidade, não se restringindo ao local físico da moradia. Ana Fani Alessandri Carlos (CARLOS, 2020) e Rafael Faleiros de Pádua (PÁDUA, 2019) abordam em maior profundidade a dicotomia *lefebvriana* referente ao habitat-habitar.

cidadãos estarem cientes e conscientes de suas realidades para viabilizar o direito de usufruir, modificar e construir as cidades de acordo com suas necessidades e desejos (LEFEBVRE, 2011).

Para o autor, o direito à cidade “manifesta-se como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar” (Lefebvre, 2011, p. 134). Não teria, para Lefebvre, uma conotação jurídica, mas aspiracional em relação a um porvir e de reação em relação ao presente. Oliveira e Neto (2020) bem retratam esse direito ao pontuar esse duplo caráter, que é ao mesmo tempo um apelo e uma exigência, ao afirmarem que

Para Lefebvre (2011, p. 117), o direito à cidade apresenta-se como um grito e uma demanda, ou, na tradução à edição em português, como um apelo, uma exigência. Optou-se por interpretar como um grito e uma demanda. Como tal, duas são as dimensões para interpretar os contornos e as hipóteses do direito à cidade (OLIVEIRA, NETO 2020, p. 3)

Enquanto um grito ou apelo, o direito à cidade retrata uma reação social que clama por uma modificação e reforma da cidade deteriorada e por sua renovação, de modo que possa ser um “local de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens” (LEFEBVRE, 2001, p. 118). Esse apelo expressa uma busca por reformas urbanas abrangentes, que abarquem não apenas o acesso à moradia, mas o acesso a inúmeros outros direitos garantidores do acesso à cidadania.

Dentre esses direitos estão a saúde, a educação, a mobilidade urbana². Nesse sentido Oliveira e Neto (2020, P. 3) apontam que não obstante a íntima relação do direito à cidade com o direito à moradia, proximidade que se justifica diante da existência de um grande déficit habitacional, ambos não se confundem. Assim, “o direito à cidade é mais amplo e não é exclusivo das expectativas para a efetivação do direito à moradia adequada” (OLIVEIRA NETTO 2020 P. 3). Ainda quanto a este aspecto, Harvey (2014, p. 15) refere-se a um “grito de socorro” das pessoas oprimidas e que anseiam por acolhimento e pertencimento.

Já, enquanto uma demanda ou exigência, o direito à cidade apresenta um conteúdo aspiracional e utópico. Tem como norte a construção da cidade ideal. Um ambiente democrático e que viabilizaria a ampla participação social para sua construção e uso, sem a influência da lógica mercadológica e de consumo. Lefebvre (2011) diz que essa demanda corresponderia à cidade futura, um local muito bem caracterizado a partir de um exercício de imaginação em que a cidade seria a inversão da situação atual. Quanto a essa característica de demanda, Harvey (2014 p. 16) refere-se a uma exigência que se direciona

² Em sua obra posterior, *Du Contrat de Citoyenneté*, Lefebvre (1991) aborda expressamente os direitos abarcados pela cidadania e relaciona dentre eles o próprio direito à cidade.

às cidades com um anseio não apenas reformador, mas revolucionário de construir a cidade de acordo com nossos desejos”³ (HARVEY, 2014).

Embora a obra de Henry Lefebvre tenha apresentado ao mundo o direito à cidade e seu potencial reivindicatório, que tem cada vez mais se feito presente na arena pública, na atualidade do século XXI a concepção desse direito não se restringe às ideias apresentadas em seu livro *O Direito à Cidade* (TAVOLARI, 2016 p. 94). Contudo, suas ideias são o ponto de partida para o estudo do percurso conceitual desse direito, que foi adquirindo formas, robustez e densidade normativa.

A ideia inicial de Lefebvre inspirou inúmeros movimentos e ações posteriores para além da França (MARCUSE, 2010). Influenciou diversos autores, levando ao mundo, e ao Brasil, esse novo direito que foi, tal qual as cidades de que ele trata, se modificando e adquirindo feições e características de acordo com os grupos e o contexto em que é reivindicado.

No Brasil, o livro de Lefebvre já se encontrava traduzido um ano após sua publicação, portanto em 1969, e fomentava discussões acadêmicas (ROLNIK, 2018). O período correspondia ao então vigente regime militar, época em que as questões relacionadas aos direitos, dentre os quais a cidadania, justiça e democracia tinham um grande peso no debate público (TAVOLARI, 2016, p. 98).

Tavolari (2016) aponta que as ideias que permeavam o direito à cidade, foram incorporadas pela academia brasileira. E não apenas as ideias de Lefebvre, mas também as reflexões de David Harvey e Manuel Castells, dentre outros⁴, os quais, embora não se referissem a expressão direito à cidade traziam um ideário permeado por ideias relacionados ao urbano. Nesse sentido, Castells referia-se a “questão urbana e aos movimentos sociais” e Harvey sobre a “justiça social e a cidade” (TAVOLARI, 2016, p. 97).

No Brasil, o direito à cidade ganhou uma ressignificação a partir das demandas concretas por habitação, equipamentos urbanos, infraestrutura e transporte (TAVOLARI, 2016). As décadas de 1970 e 80 no Brasil foram marcadas por movimentos sociais que se colocavam contra o regime autoritário. Reivindicava-se um Estado democrático e justo com a ampliação dos direitos de cidadania. O resultado desses movimentos acabou se consagrado na nova carta política do país. E, no que toca o direito à cidade, a Constituição Federal de 1988, no artigo 182⁵ (BRASIL, 1988), concedeu-lhe o *status* de direito fundamental e coletivo.

³ Harvey (2013) recorre ao pensamento de Robert Park, sociólogo e urbanista que define as cidades como uma tentativa de refazer o mundo de acordo com os desejos do coração.

⁴ Outros intelectuais despontam deste momento, como Edward Soja e o Milton Santos, com importantes reflexões relacionadas ao espaço.

⁵ “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” (BRASIL, 1988).



Posteriormente, com o advento do Estatuto da Cidade, introduzido pela Lei 10.257/2001 (BRASIL, 2001), o direito à cidade ganhou maior densidade normativa e o ordenamento jurídico brasileiro passou a oferecer proteção jurídica às cidades.

Concebido na década 70 é, portanto, um direito novo que veio sendo introduzido no ordenamento jurídico e ganhando projeção no mundo (MELLO, 2017). Hoje está no centro da agenda pública e acadêmica sob diversos olhares interdisciplinares (MELLO, 2017) e consagrado no ordenamento jurídico do país.

3. O DIREITO À CIDADE: CONCEITO E ANÁLISES

Desde sua concepção, a ideia representada na expressão direito à cidade vem sendo moldada e seus contornos assumem características diversas. Tavolari (2016) adverte que suas diferentes interpretações tanto podem favorecer o interesse de grupos munidos de objetivos específicos, como também podem se identificar com as reivindicações de manifestações populares que clamam por direitos que transitam desde o direito à moradia até os direitos a democracia e cidadania.

Diante dessa dinamicidade e pluralidade, David Harvey (2014, p. 20) chama a atenção para o fato de que “o direito à cidade é um significante vazio. Tudo depende de quem vai lhe conferir significado”. Atenta a esse movimento em torno da expressão, Tavolari (2016) aponta a necessidade de se delimitar seus contornos a fim de melhor situar o debate na arena política, o que, para autora, se revela decisivo para sua relevância social e teórica. Preocupação similar é externada por Oliveira e Neto (2020, p. 14) para quem o direito à cidade vem enfrentando fatores de esvaecimento, dentre os quais o de “captura da expressão pelos interesses do mercado e dos governos”.

Fontes (2018) ressalta ser necessário construir um significado atualizado em sintonia com as demandas e anseios da população. Afirma a necessidade de diálogo do direito à cidade “com a estratégia política dos sujeitos que atualmente se mobilizam em torno dessa luta” (FONTES, 2018, p. 77).

Muitos são aos autores que se dedicaram e se dedicam ao estudo do tema. Dentre eles e além de Lefebvre, os autores abordados em seguida trazem contribuições valiosas para a compreensão do direito à cidade e para a reflexão de como esse instituto pode se relacionar com a atualidade.

Tavolari (2016) sugere que essa reflexão seja feita a partir da obra de Lefebvre, por ser ele o idealizador de seu conteúdo original. Mas ainda assim, aponta que essa reflexão perpassa por diferentes interpretações que são conferidas ao direito à cidade idealizado pelo autor, de modo que a subjetividade se torna um obstáculo à extração de um significante único.

Contudo, todas as análises que se voltam ao tema orbitam a questão da ocupação do espaço e a forma como as cidades se relacionam com esse elemento para a produção de um ambiente justo, igualitário e mais inclusivo. Nesse sentido, vimos que para Lefebvre e de acordo com seu primeiro livro sobre o assunto – *Le Droit à la Ville*, o direito à cidade tem um conteúdo aspiracional, não jurídico. É para o autor um apelo e uma reivindicação daqueles que vivem nas cidades na busca pela cidade ideal.

David Harvey refere-se ao direito à cidade como um direito humano e coletivo. “É muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos. É um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade” (HARVEY, 2013, p.4), de modo que seu exercício depende de um poder coletivo. Afirma que o direito à cidade está intimamente relacionado a uma gestão verdadeiramente democrática das cidades em que o anseio social possa ter condições de prevalecer.

Na perspectiva de Castells (1972), e de forma diversa da de Lefebvre, a questão urbana não se associa com o sentido utópico e revolucionário proposto por este último. E assim, ele empreende forte crítica dirigida à concepção abstrata, utópica e ideológica de Lefebvre para pensar a sociedade, de modo que para Castells, “a noção de centralidade própria ao direito à cidade recairia numa espécie de essência trans-histórica, amparada pela tese de que agrupamentos no espaço gerariam, por si mesmos, novas relações sociais” (Castells, 2009, apud TAVOLARI, 2016, p. 96).

Castells se refere aos direitos relacionados ao meio urbano e às práticas sociais que tem como objetivo modificar o modelo das cidades e da urbanização excludente (1972). Esse escopo teria nos movimentos sociais a necessária ferramenta para essa mudança “direcionadas a conquista de direitos sociais como forma de construção da cidadania (CASTELLS, 1972 apud GOMES, 2018, p. 494).

Tavolari (2016) aponta que embora Lefebvre e Castells defendam ideias contrapostas, suas visões acabam se complementando. Assim, a recepção das ideias de Castells pela academia e pelos movimentos sociais brasileiros, a partir da década de 1970, em conjunto com as ideias propagadas por Lefebvre promoveram uma junção de propostas que, embora conflitantes de início, acabaram se integrando, conferindo fôlego e força para os movimentos sociais brasileiros que culminam com a redemocratização do país. Nesse cenário, o significado de direito à cidade concebido por Lefebvre é combinado com as demandas coletivas dirigidas ao Estado por movimentos sociais (TAVOLARI, 2016).

Para Edward Soja (2010a, 2010b) as reflexões sobre o direito à cidade aparecem associadas à concepção de justiça espacial. Aliás, Soja (2010a) adverte que “os dois conceitos, justiça espacial e direito

à cidade, se tornaram tão entrelaçados em seu uso contemporâneo que tem se tornado cada vez mais difícil falar deles de forma separada⁶ (SOJA, 2010a, p. 95).

Prossegue o autor afirmando que o “direito à cidade é visto não apenas como o direito de apropriação, participação, e à diferença, mas mais amplamente, como um direito ao espaço, o direito de habitar o espaço⁷” (SOJA, 2010a, p. 108). Enfatiza na sua obra a percepção do espaço como crucial e principal para uma análise crítica das cidades (SOJA, 2003). Para ele o espaço representa o mais importante fator de análise para a compreensão da vida humana, e partir dessa perspectiva trabalha o conceito de justiça espacial (SOJA, 2010b).

A importância do espaço na construção e compreensão da justiça é ressaltada de tal forma que a justiça espacial é mais do que uma dimensão ou desdobramento da justiça social (SOJA, 2010b). Essa sua concepção se identifica com a expressão de Lefebvre quando este faz alusão ao termo Direito à Cidade (SOJA, 2010b), o qual remete à aspiração de construção de um espaço inclusivo e justo, o que somente se faz a partir de uma percepção crítica.

Já as considerações de Peter Marcuse (2009) partem de um conjunto de indagações sobre o que seria o direito à cidade. Lança a provocação na busca por repostas às seguintes perguntas: O direito à cidade envolve o direito de quem? Qual direito? Qual cidade?

No que se refere à primeira dessas perguntas, Marcuse (2009) indica que se trata do direito daqueles privados de bens e direitos básicos e que aspiram por um futuro menos excludente. Inclui nesse rol de pessoas os que não tem moradia, os famintos, os presos, as pessoas perseguidas por discriminação de gênero, raça e religião. Ainda, refere-se àqueles que, embora tenham trabalho, se dedicam às atividades insalubres e aos que não auferem recursos suficientes para a própria subsistência. E, referindo-se à definição de Lefebvre para quem o direito à cidade envolve, ao mesmo tempo, um grito e uma demanda, afirma que “a demanda é dos excluídos, o grito é dos alienados; a demanda é pelas necessidades materiais da vida, a aspiração é por um direito mais abrangente do que o necessário para conduzir a uma vida satisfatória⁸” (MARCUSE, 2009, p. 190).

⁶ Tradução livre da autora. O texto original é: “The two concepts, spatial justice and the right to the city, have become so interwoven in their contemporary usage that it has become increasingly difficult to tell them apart” (SOJA, 2010a, p. 95).

⁷ Tradução livre da autora. O texto original é: “The right to the city is seen not just as a right to appropriation, participation, and difference but even more broadly as a right to space, the right to inhabit space” (SOJA, 2010a, p. 108).

⁸ Tradução livre da autora. O texto original é: “the cry is of those who are alienated; the demand is for the material necessities of life, the aspiration is for a broader right to what is necessary beyond the material to lead a satisfying life” (MARCUSE, 2009, p. 190).

Já ao se deter sobre que direitos estariam abarcados pelo direito à cidade, refere-se a uma totalidade e a uma complexidade de direitos que não se resumem ao acesso ao espaço público, mas abarca um coletivo integrado pelo direito à informação, à transparência, ao acesso ao centro das cidades, aos serviços, dentre outros aspectos (MARCUSE, 2009).

Quanto ao derradeiro questionamento de Marcuse – qual seria essa cidade? – o autor busca em Lefebvre o norte para a resposta e diz que o direito à cidade não se relaciona à cidade atual, mas a uma cidade futura, ideal e, invocando o autor francês, diz que “o direito à cidade só pode ser formulado como um transformado e renovado direito à vida urbana”⁹ (LEFEBVRE, 1967, p. 158 apud MARCUSE, 2009, p. 193).

Marcuse aponta que o direito à cidade emergiu como um apelo por mudanças sociais e adverte, tal como TAVOLARI (2016), a existência de várias interpretações possíveis que essa expressão pode suscitar. É, assim, uma expressão aberta, uma “expressão guarda-chuva”¹⁰ (MARCUSE, 2014, p. 5) que pode acomodar diversos interesses e interpretações. Atento a essas possibilidades de interpretação, sugere seis leituras possíveis para compreender o direito à cidade e que se revelam úteis a partir do enfoque que a análise pretenda priorizar (MARCUSE, 2014).

Primeiramente faz alusão à leitura do próprio Lefebvre, para quem o direito à cidade tem um valor moral e compreende a um só tempo uma demanda e um apelo no sentido do que seria a cidade ideal. Aponta que essa leitura envolve uma necessidade de análise das estruturas de poder que impedem a transformação e a construção dessa cidade ideal (MARCUSE, 2014).

Uma segunda leitura seria a “estratégica”¹¹, de acordo com a qual o direito à cidade é invocado pelos grupos excluídos que clamam por mudanças, como por aqueles que lutam por moradia e por condições mínimas de vida. Anota que essa leitura não está em contradição com a de Lefebvre, mas reflete uma abrangência mais limitada, embora ao mesmo tempo mais urgente (MARCUSE, 2014).

Uma terceira abordagem se dá por meio do que o autor denomina de leitura “descontente”¹² (MARCUSE, 2014). Essa abordagem abarca os anseios não dos excluídos, mas daqueles que embora inseridos nas cidades estão descontentes e buscam por melhores condições. Inclui-se nessa categoria os

⁹ Tradução livre da autora. O texto original é: “The right to the city can only be formulated as a transformed and renewed right to urban life (LEFEBVRE, 1967, p. 158 apud MARCUSE, 2009, p. 193).

¹⁰ Tradução livre da autora. Marcuse (2014, p.6) afirma: “In practice, the Right to the City banner has been picked up as the umbrella by a wide variety of groups suffering from the existing conditions of their lives in the new urban society”.

¹¹ Tradução livre da autora. Marcuse (2014, p. 6) refere-se a “the strategic reading”.

¹² Tradução livre da autora. Marcuse (2014, p. 6) refere-se a “the discontent reading”.

anseios da classe artística, os intelectuais, alunos e professores conectados com estudos. Tece uma crítica a essa leitura afirmando que

Na prática, o foco no descontentamento como o motor dos esforços para alcançar um Direito à Cidade que vai lidar com seus manifestos particulares, provavelmente constituirá uma liderança para aqueles mais diretamente afetados - nem tanto os explorados ou excluídos, mas os alunos, artistas, idealistas, etc. que geralmente são materialmente livres para se concentrar em tais questões. Isso leva aos perigos do elitismo, a tensões entre aqueles que compartilham um interesse material nos princípios da leitura de Lefebvre sobre o Direito à cidade¹³. (MARCUSE, 2014, p.7)

A quarta forma de compreensão do direito à cidade para Marcuse (2014) encontra-se inserida na leitura “espacial”¹⁴. Essa percepção refere-se à construção de uma cidade mais bonita e melhor planejada. É uma concepção comum dentre os arquitetos e urbanistas que viram no direito à cidade um chamado para um melhor planejamento do espaço urbano. Trata-se de uma leitura mais limitada do direito à cidade, uma estreita leitura das ideias de Lefebvre.

Uma quinta possibilidade de interpretação se dá com a leitura “colaboracionista”¹⁵. Aqui, recorre-se ao direito à cidade como uma ferramenta para a implementação de reformas moderadas que estão longe de uma reestruturação profunda das cidades. Adverte que essa abordagem mais do que promover o direito à cidade, o limita, uma vez que o reduz a uma carta ou promessa de intenções (MARCUSE, 2014).

Por fim, refere-se a uma leitura “subversiva”¹⁶ do Direito à Cidade que combina a visão mais radical de Lefebvre, com a realidade prática e com as leituras estratégica e descontente. É uma concepção que não está voltada a acomodar interesses, mas a transformar reivindicações e demandas, por meio de programas e metas, em ações que priorizam as necessidades das pessoas excluídas (MARCUSE 2014).

Esses significados não são apenas diferentes, mas contraditórios (MARCUSE, 2014). Mas ainda assim, tais concepções podem ser utilizadas de formas complementares, pois combinadas se tornam aptas para melhor se amoldarem às ferramentas necessárias à transformação das cidades e do meio urbano. Parte-se, adiante, para o exame dos direitos que se encontram abarcados pela categoria Direito à Cidade e como tais direitos podem ser compreendidos para além de um mero agrupamentos ou conjunto de direitos.

¹³ Tradução livre da autora. Marcuse (2014, p.7) afirma: “In practice, the focus on discontent as the motor of efforts to achieve a Right to the City that will deal with its particular manifestation is likely to lead to a leading role for those most directly affected—not so much the exploited or excluded, but the students, artists, idealists, etc. who are generally materially free to concentrate on such concerns. That leads to the dangers of elitism, to tensions among those sharing a material interest in the principles of Lefebvre’s reading of the Right to the City”.

¹⁴ Tradução livre da autora. Marcuse (2014, p. 7) refere-se a “the spacial reading”.

¹⁵ Tradução livre da autora. Marcuse (2014, p. 8) refere-se a “the collaborationist reading”.

¹⁶ Tradução livre da autora. Marcuse (2014, p. 8) refere-se a “the subversive reading”.



3.1. O DIREITO À CIDADE E OS DIREITOS ABARCADOS PELO DIREITO À CIDADE

Da compreensão sobre o direito à cidade presente na doutrina extrai-se que não se trata de um mero conjunto ou somatório de direitos, mas de um plexo composto por vários direitos que, interligados, fazem surgir o direito a cidade. É um direito autônomo, portanto, cuja complexidade de seu núcleo normativo é formada por diversos outros direitos dignificantes do ser humano e indispensáveis à vida digna e justa.

Esta ilação permite, primeiramente, perceber que embora o direito à cidade apresente uma ligação bastante estreita com a habitação urbana, tendo inclusive fortemente embalado as lutas sociais nesse sentido¹⁷ (MARICATO, 1985), não se esgota e tampouco se limita a ele. Oliveira e Neto apontam que

em que pese a ligação imediata do direito à cidade com o direito à moradia adequada, pela proporção historicamente deficitária dessa pauta e pelo sentido que proporciona à vida cotidiana e à vivência de outros direitos, ambos não se confundem. Por outras palavras, o direito à cidade é mais amplo e não é exclusivo das expectativas para a efetivação do direito à moradia adequada.” (OIVEIRA, NETO, 2020 p. 3)

O direito à cidade é diferente dos direitos na cidade. Marcuse refere-se a essa totalidade e complexidade com a expressa alusão a um coletivo de direitos que não se resume ao espaço público (MARCUSE, 2012). Para Mayer, enquanto o direito à cidade remete àquele conteúdo aspiracional por reformas profundas, a segunda categoria abarcaria os direitos exercidos no ambiente das cidades, como moradia, mobilidade, acesso aos serviços, dentre outros (MAYER, apud TAVOLARI 2016).

A definição do direito à cidade, portanto, envolve um caráter complexo e progressivo. Complexo porque sem se identificar com um mero conjunto de direitos, sua existência depende da concretização de vários direitos simultaneamente. E progressivo porque quanto mais essa concretização de direitos que lhe são inerentes é robustecida, mais presente e pujante torna-se o direito à cidade. Ao refletir sobre a natureza do direito à cidade Marcuse (2009) aponta sua complexidade e abrangência ao afirmar se tratar de

múltiplos direitos que são incorporados aqui: não apenas um, não apenas o direito ao espaço público, ou o direito à informação e transparência no governo, ou o direito de acesso ao centro, ou um direito a este ou aquele serviço, mas o direito a uma totalidade, a uma complexidade, na qual cada uma das partes é parte de um único todo para qual

¹⁷ Ermínia Maricato traça uma íntima relação entre o direito à cidade e o mercado imobiliário, de modo que este último, na medida em que mercantiliza a terra, se situa como um dos grandes obstáculos ao direito à cidade (1985)

o direito é exigido. Os sem-teto em Los Angeles não ganharam o direito à cidade quando tiveram permissão para dormir em um banco de parque no centro. Há muito mais coisa envolvida, e o conceito é como um coletivo de direitos, não direitos individualistas¹⁸ (MARCUSE, 2009, p.192).

A complexidade do direito à cidade também é abordada por Mello ao afirmá-lo como um “cluster de posições jurídicas subjetivas”¹⁹ (MELLO 2017, p. 446). O autor explica o significado dessa complexidade ao afirmar que

O direito constitucional à educação em sentido simples limita-se ao dever do Estado de prover educação formal a crianças e jovens, porém, em sentido complexo, pode representar o direito a transporte público adequado, à alimentação adequada, respeito pela igualdade e pela diversidade, vedação de toda forma de discriminação e de abuso, direito de liberdade de expressão e de reunião. Ou seja, o conteúdo normativo dos direitos é sempre muito mais complexo do que supõe a sua compreensão a partir do seu núcleo normativo básico. Pois bem, o direito coletivo à cidade é essencialmente um direito com conteúdo normativo complexo” (MELLO 2017, p. 446).

A Carta Mundial do Direito à Cidade (2006) confirma esse cluster de direitos referido por Mello. O autor anota que o preâmbulo²⁰ desse documento pretende ampliar a visão tradicional de proteção das

¹⁸ Tradução livre da autora. O texto original é: “Rather, it is multiple rights that are incorporated here: not just one, not just a right to public space, or a right to information and transparency in government, or a right to access to the center, or a right to this service or that, but the right to a totality, a complexity, in which each of the parts is part of a single whole to which the right is demanded. The homeless person in Los Angeles has not won the right to the city when he is allowed to sleep on a park bench in the center. Much more is involved, and the concept is as to a collectivity of rights, not individualistic rights.” (MARCUSE, 2009, p.192).

¹⁹ Neste cluster de posições jurídicas referido por Mello, o autor pontua, em um rol não exaustivo, alguns desses direitos. Diz Mello (2017, 448): “Podemos identificar como elementos do conteúdo normativo do direito à cidade ao menos as seguintes posições jurídicas subjetivas: (i) a direito à moradia adequada; (ii) o direito a serviços públicos adequados; (iii) o direito à gestão democrática da cidade; (iv) o direito à mobilidade urbana; (v) o direito ao planejamento urbano; (vi) o direito à proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural e paisagístico da cidade; (vii) o direito à proteção do meio ambiente no espaço urbano; (viii) o direito ao saneamento básico; (ix) o direito ao lazer. Ainda que cada um desses direitos possua autonomia conceitual e possa ser tutelado individualmente, todos eles convergem para a composição desse cluster de posições jurídicas subjetivas que denominamos de direito coletivo à cidade, já que todos eles convergem para a realização de um bem mais amplo que é precisamente a consecução de uma cidade justa e sustentável”.

²⁰ Extraímos do preâmbulo da Carta Mundial do Direito à Cidade (2004): “O direito à cidade se define como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social. Entendido como o direito coletivo dos habitantes das cidades em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que se conferem legitimidade de ação e de organização, baseado nos usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado”(…) “O direito à cidade democrática, justa, equitativa e sustentável pressupõe o exercício pleno e universal de todos os direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos previstos em Pactos e Convênios internacionais de Direitos Humanos, por todos os habitantes tais como: o direito ao trabalho e às condições dignas de trabalho; o direito de constituir sindicatos; o direito a uma vida em família; o direito à previdência; o direito a um padrão de vida adequado; o direito à alimentação e vestuário; o direito a uma habitação adequada; o direito à saúde; o direito à água; o direito à educação; o direito à cultura; o direito à participação política; o direito à associação, reunião e manifestação; o direito à segurança pública; o direito à convivência pacífica entre outros.

idades aproximando-a do conceito de direito à cidade “como uma congregação de todos os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais protegidos pelos tratados internacionais de direitos humanos e que tenham incidência na experiência urbana” (MELLO, 2017, p. 447).

Mas é importante perceber, repita-se, que o direito à cidade não se restringe ou se esvazia nesse somatório de direitos. Se estivesse assim restringido perderia seu significado e tornar-se-ia estéril e, portanto, desnecessário na medida em que “entidades conceituais não devem ser multiplicadas quando são desnecessárias para a explicação de um fenômeno” (MELLO, 2017, p 447). Assim, embora o direito à cidade nasça da união de muitos direitos fundamentais, estes devem ser compreendidos não somente a partir de suas próprias essências, mas a partir das lentes oferecidas pelo direito à cidade. Essa é a percepção de Mello ao afirmar

O que pode ocorrer de fato é que muitos dos elementos normativos presentes nas referidas espécies de direitos humanos componham o conteúdo normativo do direito à cidade. Assim, a moradia adequada é tanto um direito social autônomo quanto uma pretensão componente do direito à cidade; a participação democrática é tanto um direito político autônomo quanto um elemento do direito à cidade; serviço público de transporte é tanto um direito social autônomo como uma expressão específica do direito à cidade. O conteúdo normativo complexo do direito à cidade é formado por uma grande diversidade de posições jurídicas subjetivas, que protegem bens, valores e interesses comunitários dos habitantes da polis, e muitas dessas posições subjetivas coincidem com o conteúdo normativo de outros direitos humanos. (MELLO, 2017, p 448).

O direito à cidade, portanto, tem nele mesmo uma significação que lhe é própria e que permite uma reflexão sobre os direitos que o compõe de forma conjunta, integrada e mediada pela sociedade urbana. Por isso que insiste MELLO (2017) que este novo direito coletivo não é o conjunto dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais dos cidadãos, pois caso fosse seria apenas uma redundância conceitual inútil.

3.2. NATUREZA JURÍDICA DO DIREITO À CIDADE

Nos termos já abordados, em sua origem o direito à cidade concebido por Lefebvre era dotado de um conteúdo moral e aspiracional, descrito pelo autor como um grito, uma demanda e uma reivindicação (LEFEBVRE, 2001, p.117). Tratava-se de um “slogan político, com o objetivo de ampliar o âmbito das demandas por mudança social para englobar a visão de uma sociedade diferente” (MARCUSE, 2010, p. 89).

Todavia, desde 1968 e com a ampliação dos movimentos urbanos que se propagaram por vários países, e também no Brasil, o direito à cidade passou a integrar o rol dos direitos humanos e fundamentais, bem como o ordenamento jurídico nacional (OLIVEIRA, NETO, 2020). O próprio Henri Lefebvre, mais



tarde, em seu livro *Du Contrat de Citoyenneté* (1991) passa a reconhecer que o direito à cidade está compreendido entre os direitos previstos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, conferindo-lhe, assim, normatividade.

No plano internacional, o Direito à cidade encontra-se albergado nas discussões da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III, realizado em 2016, o que lhe conferiu os primeiros contornos para a construção global para um direito à cidade. (OLIVEIRA, NETO, 2020).

No Brasil, o direito à cidade, que ganhou as ruas nas décadas de 1970 e 1980, foi expressamente acolhido pela Constituição Federal que o prevê em seu artigo 182 (BRASIL, 1988). À Constituição Federal, seguiu-se a publicação da Lei 10.257/2001 (BRASIL, 2001), o Estatuto da Cidade, que conferiu maior densidade normativa ao direito à cidade. Desta forma, ainda que dotado de contornos imprecisos ou abrangentes, como nos advertem os estudiosos do tema, não remanesce dúvidas quanto à normatividade do direito à cidade no ordenamento jurídico nacional.

Estabelecida essa primeira premissa, cabe indagar sobre os contornos normativos do direito à cidade. Essa reflexão relaciona-se com seu caráter de direito fundamental e coletivo e com as implicações daí oriundas.

Primeiramente, pontua-se ser um direito novo, um direito da modernidade, intrinsecamente relacionado ao desenvolvimento da vida urbana e que faz parte do conjunto dos direitos inerentes à pessoa humana. Nas palavras de Saule (2016a) trata-se de um “direito humano emergente”, centrado no “coração da nova agenda urbana constituída por princípios, ações, metas, indicadores e formas de monitoramento destinados ao modelo de cidades inclusivas, justas, democráticas e sustentáveis” (SAULE, 2016a, p.74). Igualmente, Oliveira e Neto anotam (2020):

O direito à cidade, em uma linguagem jurídica, associa-se à mais significativa contribuição da racionalidade moral-prática da modernidade, cujo potencial não pode ser minimizado: os direitos da pessoa humana. O direito à cidade, inserido no conjunto dos direitos humanos (no plano internacional) e dos direitos fundamentais (no plano interno), é uma reivindicação indeclinável. (OLIVEIRA, NETO, 2020, p.4)

Molinaro (2010) destaca sua característica de direito humano socioambiental ante a multidimensionalidade do espaço urbano, o qual está vinculado à diferentes dimensões, dentre elas a dimensão física, a sociocultural, a simbólica e a espacial pública, as quais caracterizam diferentes perspectivas socioambientais. Afirma o autor que “no direito brasileiro o direito à cidade é um direito fundamental decorrente do caráter socioambiental a que adere a república brasileira confortada em um Estado Democrático (MOLINARO, 2010, p. 165). O autor prossegue, destacando que sua conformação como um direito socioambiental



consubstancia-se, entre outras, na garantia da ocupação do urbano, no direito social à moradia e ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, transportes e serviços públicos, ao trabalho, a saúde, ao lazer e a cultura, para as gerações presentes e futuras (inciso I, do Artigo 2º da Lei no 10.257/2001), todos esses direitos e as respectivas garantias fundamentais são decorrentes do regime e dos princípios constitucionais. Portanto, à semelhança do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito à cidade nele contido, também se revela como um direito entre gerações, inclusivo e social. Ademais e pela mesma razão, dá ensejo ao exercício pleno da cidadania e aos pertinentes deveres cometidos ao poder público. (MOLINARO, 2010, p. 166).

Destaca-se que os direitos socioambientais, dentre os quais insere-se o direito à cidade, foram inaugurados com a Constituição Federal de 1988, representando novos direitos fundados no pluralismo (MYSZCZUK, 2010). Nesse sentido Myszczyk ressalta que embora o termo socioambiental não se encontre inserido de forma expressa na Carta Constitucional, impõe-se sua existência a partir da própria essência da tessitura constitucional, o que se faz “a partir do conceito de direitos coletivos, ou seja, de bens e direitos que não são valoráveis economicamente, nem podem ser apropriados por um patrimônio individual” (MYSZCZUK, 2010, p. 191). A autora destaca, ademais, que tais direitos, de dupla titularidade, coletiva e individual, são justamente aqueles essenciais à manutenção da vida de todas as culturas humanas.

Marés (2002) afirma que todo o bem socioambiental comporta pelo menos uma dupla titularidade, individual e coletiva - a do bem e de sua representatividade em relação aos demais - dispostas como se estivessem em camadas. Na primeira camada está o direito individual e na segunda camada o coletivo. As duas não se excluem, se completam. Analisa:

Todo bem socioambiental tem pelo menos duas expressões jurídicas e comportam, assim, dupla titularidade. A primeira é a do próprio bem, materialmente tomado, a segunda é sua representatividade, evocação, necessidade ou utilidade ... O direito é disposto como se estivesse em camadas, na primeira camada um direito de titularidade individual, que é o direito de propriedade (público ou privado), na segunda camada o direito coletivo a sua preservação para garantia socioambiental. Os dois não se excluem, ao contrário se completam e se subordinam na integralidade do bem, como se fossem seu corpo e sua alma.

É exatamente isto que se dá com o direito à cidade: uma composição de várias camadas de direitos e não de apenas duas. As várias possibilidades de natureza jurídica - individual, coletiva e difusa - não se excluem, necessitam conviver em harmonia, limitando-se entre si, a partir da natureza de direito socioambiental.

Saule (2016b) também destaca essa dualidade do direito à cidade, compreendendo-o como um direito a um só tempo individual e coletivo. Individual porque pautado na concepção dos direitos humanos das pessoas que vivem nas cidades e buscam fruir dos direitos a ela inerentes, tais como os



direitos às liberdades cultural e religiosa, à participação política, à saúde, à educação, à moradia, à mobilidade dentre outros (SAULE, 2016b). Coletivo porque se identifica com o “direito de usar, ocupar e produzir a cidade, que integra os direitos de terceira e quarta geração, como o direito ao meio ambiente, direito ao patrimônio cultural, direito do consumidor, e o direito aos bens comuns” (SAULE, 2016b, p. 328).

Molinero (2010), também, ressalta esses dois aspectos ao afirmar que embora o direito à cidade seja um direito de desfrute individual que se singulariza no indivíduo, depende do exercício do poder coletivo, sendo, portanto, também um direito de todos. Ratificando a natureza de direito coletivo Oliveira e Neto justificam o entendimento afirmando:

Se a cidade é uma construção coletiva, lugar das vivências e convivências, do sentido de e para uma vida digna, ela deve ser compreendida, pensada, debatida, formulada e reformulada em um tabuleiro de direitos que se constituem, estabelecem-se e se entrelaçam; portanto, mais do que um direito individual ou uma diretriz para políticas públicas, o direito à cidade representa uma dimensão coletiva, por meio da generalidade de seus habitantes; dentro dessa visada, é também um direito difuso para as gerações sincrônicas e diacrônicas, como no caso da proteção ao meio ambiente. Deve-se ressaltar que esse viés não implica, de modo algum, desconsiderar os direitos individuais, mas que eles não sejam utilizados para a maximização de interesses proprietários. (OLIVEIRA, NETO, 2020, p. 5)

A natureza de direito coletivo do direito à cidade é também defendido por Alfonsin (2015) que diz ser um “direito ao mesmo tempo coletivo, do qual são titulares todos/as os/as habitantes das cidades, como um direito plural na medida em que abriga vários direitos a serem exercidos nas cidades”(ALFONSIN, 2015, p. 32). Mello (2017), ao corroborar a natureza de direito coletivo, cita diversas disposições normativas do ordenamento jurídico brasileiro que o acolhem dessa forma, dentre elas: a Lei 7.347/85 (BRASIL, 1985) que regula a ação civil pública para a proteção da ordem urbanística; o art. 182 caput da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei n. 10.257/2001 (BRASIL, 2001), que prevê expressamente, em seu artigo 2º, a garantia do direito a cidades sustentáveis.

Harvey (2013) refere-se ao direito à cidade como um direito humano também coletivo. Afirma que “é muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade,” de modo que seu exercício depende de um poder coletivo (HARVEY, 2013, p. 4).

Embora o direito à cidade seja dotado do conteúdo moral e aspiracional proposto por Lefebvre, é um direito hoje já normatizado²¹. Integra diplomas normativos internacionais e encontra-se positivado

²¹ Embora Lefebvre não tenha de início interpretado o direito à cidade a partir de uma acepção jurídica ou por meio de um instrumento juridicamente exigível, em uma passagem na obra *Espaço e Política* (Lefebvre, 1976, p. 130), o

no ordenamento jurídico brasileiro. Deve ser ressaltado que uma vez normatizado, essa condição suscita reflexões quanto sua exigibilidade diante das instâncias administrativa e judicial.

No que toca a exigibilidade do direito à cidade, Oliveira e Neto (2020, p.5) apontam para o perigo desse instituto desaparecer na abstração em virtude de uma concepção vinculada a normas programáticas e, portanto, sem exigibilidade imediata. Para se evitar essas armadilhas, sustentam que o “direito à cidade deve ser concebido como um direito positivo, vinculante e com atribuições imediatas de exigibilidade diante do Poder Público, notadamente a função administrativa, mas não restrita somente a ela” (OLIVEIRA, NETO, 2020, p. 5). Mello (2017) segue o mesmo entendimento e admite a possibilidade de garantir-se judicialmente o direito à cidade, mormente em casos de evidente omissão ou ineficiência pública ou privada.

A utilidade desse entendimento, segundo Saule (2016b, p. 333) é a de permitir a criação de “novos espaços públicos institucionais, instrumentos legais e administrativos ou reformar os já existentes, além de representar uma mudança cultural na interpretação e aplicação de instrumentos já existentes”. Desta forma, sustenta que haveria a ampliação de atuação na esfera administrativa e na judicial para a promoção das políticas públicas urbanas²² (SAULE, 2016b).

Uma vez feita a aproximação conceitual do direito à cidade e de sua natureza jurídica a partir dos vários autores abordados, já é possível perceber que todos os direitos que compõe esse cluster se envolvem intimamente com as noções de equidade e cidadania. Da mesma forma, quando cada um desses direitos é analisado sob a perceptiva do direito à cidade, forçoso concluir que também ele, enquanto voltado à construção de uma cidade justa e ideal, relaciona-se intimamente com tais noções. Esses aspectos serão abordados no tópico subsequente.

4. DIREITO À CIDADE, CIDADANIA E EQUIDADE: ELEMENTOS PARA A CIDADE JUSTA

Henri Lefebvre relaciona o direito à cidade com a noção de uma cidade ideal (LEFEBVRE, 2011). Harvey (ano, 2013) refere-se à construção da cidade de nossos corações. Soja (2010a, 2010b) relaciona o

autor francês o associa como um direito análogo aos dispostos na Declaração Universal dos Direitos Humanos. (OLIVEIRA, NETO, 2020, p. 3). E em *Du Contrat de Citoyenneté* (LEFEBVRE, 1991) o direito à cidade é também incluído em uma lista de direitos humanos que se soma à Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão.

²² Como exemplo da justiciabilidade do direito à cidade Saule (2016b, p. 333) indica: “o direito à cidade poder ser exigido para aumentar os espaços públicos numa cidade como exigência na construção de empreendimentos imobiliários e de parcelamento do solo urbano. De ser assegurada a representação isonômica das mulheres e de pessoas LGTB nos espaços públicos de gestão democrática e participativa das cidades”.



direito à cidade com a perspectiva de justiça espacial. Marcuse (2012) fala de um renovado e transformado direito à vida urbana para abarcar os excluídos.

Todas essas concepções do direito à cidade envolvem a noção de justiça. Tem como objetivo perseguir o que seria a cidade justa, com iguais condições e oportunidades para todos. É dizer, a cidade justa comportaria o acesso de todos a todos os direitos que compõe o núcleo normativo do direito à cidade. E nesse sentido, essa noção está atrelada com a de equidade.

Mas se a justiça e a equidade são o objetivo do direito à cidade, o meio para que essa jornada se torne possível é viabilizar a todos os cidadãos uma ampla cidadania, integrada pela consciência das relações e correlações na vida urbana (LEFEBVRE, 2011, p. 138). A partir dessa consciência é que se torna possível perseguir a construção da cidade ideal. Observe-se que Lefebvre refere-se ao direito à cidade como sendo, a um só tempo, um meio e um objetivo quando afirma:

Para a classe operária, rejeitada dos centros para a periferia, despojada da cidade, expropriada assim dos melhores resultados de sua atividade, esse direito tem um alcance e uma significação particulares. Representa para ela ao mesmo tempo um meio e um objetivo, um caminho e um horizonte; mas essa ação virtual da classe operária representa também os interesses gerais da civilização e os interesses particulares de todas as camadas sociais e “habitantes”, para os quais a integração e a participação se tornam obsessivas sem que cheguem a tornar eficazes essas obsessões” (LEFEBVRE, 2001, p. 139).

Partindo da ordenação de ideias de Lefebvre quando se refere ao direito à cidade primeiramente como um meio e após como um objetivo, inicia-se a abordagem pelo conteúdo encerrado no termo cidadania para, num segundo momento, abordarmos a equidade.

Importante, contudo, deve já referir que essa divisão se justifica para fins analíticos, uma vez que os dois conceitos, tanto o de cidadania como o de equidade encontram-se imbricados e dialogam intimamente não apenas com o direito à cidade, mas com todos os direitos que o compõe quando estes são considerados individualmente.

4.1. CIDADANIA E O DIREITO A CIDADE: O PONTO DE PARTIDA

A noção de cidadania já não é a mesma desde sua formulação grega clássica, quando atrelada aos poucos indivíduos que detinham direitos políticos (KIM, 2013). Trata-se de um termo de definição imprecisa e abrangência não delimitada e, como aponta Pinsky (2005, p. 9) não é uma categoria estanque, mas um conceito histórico que revela contornos distintos a partir do espaço, do tempo e do grau de conquista dos direitos de uma sociedade. Kim (2013) destaca, ademais, que o sentido de cidadania não é



o mesmo para a ciência política, para sociologia ou para o direito, sendo uma expressão polissêmica em que cada ramo da ciência lhe confere diferentes enfoques.

A noção jurídica de cidadania encontra-se atrelada a de nacionalidade, embora com ela não se confunda. Para essa concepção são dotadas de cidadania as pessoas que possuem capacidade jurídico-legal de exercer os direitos políticos. Todavia, a noção de cidadania engloba outras formas de participação na esfera pública (SARLET, MARINONI, MITIDIERO, 2019). Desta feita, enquanto a nacionalidade representa o vínculo jurídico-político da pessoa com o Estado, a cidadania, que não necessariamente a pressupõe, relaciona-se com o “*status activus* do indivíduo, ou seja, com os seus direitos (competências) de participação ativa na formação da vontade política” (SARLET, MARINONI, MITIDIERO, 2019, p. 995).

Muito embora não haja um sentido único de cidadania, nem mesmo para a doutrina jurídica, e ainda que se trate de expressão passível de manipulação para restringir o acesso a direitos, trata-se de uma categoria útil, como adverte Dallari, porque “ligada às ideias de liberdade e igualdade dos seres humanos e de plenitude na aquisição e no gozo dos direitos” (DALLARI, 2001, apud KIM, 2013, p. 3).

O conteúdo da cidadania, portanto, transborda os aspectos relacionados à cidadania política, à titularidade dos direitos políticos e se trata do atributo que “qualifica os participantes da vida do Estado, o reconhecimento do indivíduo como pessoa integrada na sociedade estatal” (SILVA, J., 2013, p. 106). Nesse sentido mais amplo e complexo, Bonavides (2015) destaca o trecho do texto do então Deputado Ulysses Guimarães quando da promulgação da Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988, a qual batizou de “Constituição Cidadã”. As palavras de Ulysses Guimarães ressaltaram os aspectos materiais e tangíveis da cidadania que permitem aos indivíduos a efetiva fruição dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição:

O Homem é o problema da sociedade brasileira: sem salário, analfabeto, sem saúde, sem casa, portanto sem cidadania.
A Constituição luta contra os bolsões de miséria que envergonham país.
Diferentemente das sete constituições anteriores, começa com o homem.
Graficamente testemunha a primazia do homem, que foi escrita para o homem, que o homem é seu fim e sua presença. É a Constituição Cidadã. Cidadão é o que ganha, come, sabe, mora, pode se curar.²³

A cidadania, portanto, relaciona-se com os aspectos voltados à efetiva “participação do indivíduo no processo do poder e à garantia de acesso ao espaço público” e “à participação na vida pública ou na sociedade civil” (SARLET, MARINONI, MITIDIERO, 2019, tela 908), viabilizando, dessa forma, o acesso à

²³ O texto refere-se a um prólogo inserido no documento constitucional em sua primeira edição, mas que foi retirado das edições posteriores. (BONAVIDES, 2015).

dimensão concreta e material dos direitos fundamentais. Seu exercício, desta forma, exige um lugar, um local de encontro, para o efetivo exercício de direito e deveres e este local é justamente a cidade, “um espaço privilegiado da prática social, cultural e política” (MOLINARO, 2010, p. 167).

Hannah Arendt (1989) ao refletir sobre o tema destaca a imprescindibilidade de acesso ao espaço público e à vida pública. Aponta que a cidadania envolve o pertencimento “a algum tipo de comunidade juridicamente organizada e a viver numa estrutura onde se é julgado por ações e opiniões por obra do princípio da legalidade” (ARENDR, apud LAFER, 1989, p. 22), o que pressupõe o direito a ter direitos. Lafer destaca do pensamento da autora que a cidadania:

é o direito a ter direitos, pois a igualdade em dignidade e direitos dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva, que requer o acesso ao espaço público. É este acesso ao espaço público que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos. (LAFER, 1989, p. 22)

Embora as considerações de Arendt (1989) sejam voltadas ao exame da situação dos apátridas e refugiados que, destituídos da condição de cidadãos, não têm direitos a exercer os direitos, tal empecilho não é exclusividade desses indivíduos. É cediça a existência de grande parcela da população que, embora constituída de nacionais dotados da condição jurídico legal de exercer todos os direitos inerentes a essa condição, na prática são privados deles (SANTOS, 1979; FONTES 2018).

Essa dificuldade em alcançar o pleno gozo dos direitos inerentes à cidadania é bem descrita por Wanderley Guilherme dos Santos (1979) ao referir-se ao termo “cidadania regulada”. De acordo com o autor seria uma cidadania que se restringe, de acordo com o sistema legal, apenas a determinados indivíduos que logram preencher os requisitos para o exercício de direitos e não por “expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade” (SANTOS, W., 1979, p. 75)²⁴. Nessa trilha, Fontes (2018, p. 68) aponta a permanente exclusão, seja formal ou prática, de grande parte da população do *status* de cidadão e que se depara com barreiras invisíveis para o acesso à cidadania plena.

A cidadania não é, assim, produto da lei, da normatização de direitos, muito embora tal processo possa ser um passo em sua direção. Antes disso, a noção de cidadania encontra-se umbilicalmente

²⁴ Santos W. afirma: “Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei. A extensão da Cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem/-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece” (SANTOS, W. 1979, p. 75)

construída a partir da realidade concreta, da vida e das experiências das lutas sociais e se concretiza, portanto, a partir do movimento de conquista por direitos, o que pressupõe a articulação com a cultura e com a política (FONTES, 2018, p. 66). Necessário, assim, o efetivo acesso à consciência urbana, de modo que a cidadania se modifica e se aperfeiçoa em uma “contínua transformação de seu conteúdo e das formas de luta por sua conquista” (FONTES, 2018, p 71). Nesse sentido

“a luta pela cidadania deve ser entendida não apenas pela ótica da incorporação ao sistema político no seu sentido estrito ou pela conquista formal de algum direito, mas também enquanto uma busca pela construção de novas formas de sociabilidade, a partir de um desenho mais igualitário das relações sociais em todos os seus níveis” (DAGNINO, 1994, apud FONTES 2018, p. 71).

Fontes (2018, p.69) pontua a existência de diferentes níveis ou condições de cidadania na sociedade, os quais são visíveis quando nos debruçamos sobre a realidade das periferias urbanas no país. As diferentes realidades, com diferentes condições de vida e possibilidades de desenvolvimento humano caracterizam iniquidades que revelam os “aspectos inacabados de nossa cidadania”²⁵ (FONTES, 2018, p. 69) e a consequente restrição ao efetivo acesso a direitos. Arendt (1989) argumenta que a cidadania como o “direito a ter direitos” significa a afirmação de direitos humanos, sem a qual os indivíduos tornam-se privados de seu lugar no mundo e na sociedade, impedindo que sua opinião se torne significativa e sua ação eficaz (ARENDR, apud FONTES, 2018, p. 70).

A partir da compreensão do significado de cidadania como o direito a ter direitos, como o direito de acesso e de construção do espaço público e como a concreta possibilidade de fruição dos direitos fundamentais garantidos pelo ordenamento jurídico, observa-se que a cidadania está intrinsecamente vinculada ao conteúdo inerente ao direito à cidade.

O direito à cidade relaciona-se à capacidade dos indivíduos de terem consciência de suas posições (LEFEBVRE, 1991) na sociedade para a partir disso reivindicarem sua participação no espaço público consoante suas necessidades e anseios. Nesse sentido Saule (2016b, p. 336) destaca que essa capacitação dos indivíduos corresponde ao fortalecimento das possibilidades em acessar recursos urbanos, serviços, oportunidades e posições.

Essa capacidade, como ressaltado, não nasce da mera positivação de direitos, mas da reivindicação social, das lutas e anseios da sociedade. Desse modo o direito à cidade emerge das lutas políticas e sociais, aproximando-se da cidadania (FONTES, 2018, p.13). Assim, é necessária a construção

²⁵ Referindo-se à cidadania inacabada Fontes (2018, p. 69) reporta-se aos “aspectos inacabados de nossa democracia (Zaluar, 2007)”, à “fragmentação de nossa integração social (Machado Silva, 2004)” e aos “aspectos disjuntivos (Holston; Caldeira, 1999) de nossa cidadania”.

de uma noção de direito à cidade que se relacione com a realidade concreta e reflita os anseios e necessidades sociais, “de modo a analisar conjuntamente os processos de luta cultural e de luta política” (FONTES 2018, p.66).

A importância das condições e realidade concretas dos indivíduos para a afirmação do direito ao espaço e aos lugares é ressaltada por Oliveira e Neto (2020, p.11) que afirmam que nessas condições há um vínculo com a cidadania e com os direitos de dignidade. Referem-se, nesse sentido, às lições de Milton Santos para quem “mais importante que a consciência do lugar é a consciência do mundo, obtida através do lugar” (SANTOS, M., 1996, p. 37, apud OLIVEIRA, NETTO, 2020 p. 8).

Embora em seu livro *Le Droit à la Ville*, Lefebvre não tenha expressamente abordado o conceito de cidadania de forma imediatamente atrelada ao direito à cidade, esse vínculo entre os dois institutos está presente em sua obra posterior “*Du Contrat de Citoyenneté*” (LEFEBVRE, 1991). Nele o autor afirma justamente a necessidade de se estabelecer uma nova cidadania que transborde para além da concepção estrita de cidadania política, não ficando restrita à possibilidade de exercício do voto (LEFEBVRE, 1991, p.33). Uma cidadania que represente aos indivíduos a possibilidade de conhecimento e controle de suas condições de existência materiais e intelectuais ao mesmo tempo em que possibilite sua efetiva participação como atores e produtores do meio em que vivem (LEFEBVRE, 1991 p. 13). Sustenta, assim, que a qualidade de cidadão pressupõe outros direitos, dentre os quais o direito à cidade²⁶ (LEFEBVRE, 1991, p. 36):

Uma nova cidadania pode ser definida, para cada indivíduo e para cada grupo social, como possibilidade (como direito) de conhecer e controlar (pessoal e coletivamente) suas condições de existência (material e intelectual), e ao mesmo tempo como ator político, como produtor e como cidade-usuário-consumidor, em seu local de residência, em sua cidade e região, em suas atividades profissionais como em áreas não laborais, mas também na sua nação e no mundo²⁷ (LEFEBVRE, 1991, p. 13, tradução livre da autora).

A cidadania, fonte de obrigações (pagamento de impostos, declaração de bens, prestação de serviço militar, etc.) tem oferecido pouco desde sua origem para além do direito de voto, ou seja, de eleger um representante, cuja atividade será posteriormente mais ou menos bem controlada pelos eleitores. No entanto, a qualidade de cidadão implica outros direitos que temos visto por dois séculos, aparecendo e desaparecendo,

²⁶ Lefebvre (1991) relaciona dentre os direitos de cidadania: o direito à informação, o direito à expressão, o direito à cultura, o direito à igualdade e à identidade através da diferença, o direito à autogestão, o direito aos serviços e o direito à cidade.

²⁷ Tradução livre da autora. O texto original é: “Nouvelle citoyenneté peut être définie, pour chaque individu et pour chaque groupe social, comme possibilité (comme droit) de connaître et maîtriser (personnellement et collectivement) ses conditions d'existence (matérielles et intellectuelles), et cela en même temps comme acteur politique, comme producteur et comme citoyen-usager-consommateur, dans son lieu de résidence, dans sa cité et sa région, dans ses activités professionnelles comme dans les domaines du non-travail, mais aussi dans sa nation et dans le monde” (LEFEBVRE, 1991, p. 13)

afirmando-se ou atenuando-se de acordo com o grau de democracia política alcançado ou abandonado pela nação²⁸ (LEFEBVRE, 1991, p. 33, tradução livre da autora). O direito à cidade. O direito à vida na cidade, com todos os seus serviços e benefícios, já foi longamente discutido. Com suas implicações e consequências, ainda mal vinculadas à nova cidadania. O vínculo entre “morar na cidade” e cidadania é essencial nas sociedades em processo de urbanização²⁹ (LEFEBVRE, 1991, p. 33).

Para que seja possível, portanto, alcançar o direito à cidade, torna-se imprescindível que os indivíduos sejam dotados de cidadania plena. É dizer, que sejam capacitados mediante o efetivo acesso aos direitos fundamentais por meio dos quais se fará possível a consciência de suas realidades e perspectivas de mudança e de construção de outra realidade da qual possam efetivamente participar, como integrantes dela e como agentes de mudança. Capacitar é, pois, conferir cidadania efetiva como ponto de partida em direção a um ponto de chegada, pois sem cidadania “não se constrói a igualdade que requer o acesso ao espaço público” (LAFER, 1988, p. 31). Este ponto de chegada é a cidade justa a cidade ideal. E ao se analisar a cidade justa, emerge a importância da noção de equidade.

4.2. EQUIDADE E DIREITO À CIDADE: O PONTO DE CHEGADA

O conceito de equidade, tal qual o de cidadania, é também um conceito polissêmico. Com origem na filosofia (HAERBELIN, 2006), migrou para outras áreas, ganhando enfoques e conceitos que variam a depender da disciplina que pretende defini-la. A diversidade de significados dessa expressão é retratada pelo Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2006:

O que é equidade? Tal como um conceito normativo, a palavra “equidade” possui diferentes significados para diferentes pessoas. É um conceito difícil, com um histórico de diferentes interpretações, variando de acordo com países e com disciplinas acadêmicas. Economistas ligam a equidade com questões de distribuição. Juristas tendem a pensá-la a partir de princípios que corrigem a aplicação da lei, a qual pode levar a julgamentos com resultados injustos em circunstâncias específicas. Filósofos produziram o mais influente pensar sobre a equidade. Com efeito, os atributos que caracterizariam uma sociedade justa (just) e imparcial (fair) deitam raízes na fundação

²⁸ Tradução livre da autora. O texto original é : “La citoyenneté, source d'obligations (payer des impôts ,déclarer ses biens, faire le service militaire, etc.) n'offre guère encontre partie depuis ses débuts que le droit de voter, c'est-à-dire d'élire un représentant, dont l'activité par la suite sera plus ou moins bien contrôlée par les votants. Pourtant la qualité de citoyen implique d'autres droits quel'on a vu depuis deux siècles apparaître et disparaître, s'affirmer ou s'atténuer selon le degré de démocratie politique atteint ou abandonné par la nation” (LEFEBVRE, 1991, p. 33).

²⁹ Tradução livre da autora. O texto original é: “Le droit à la ville. Le droit à la vie urbaine avec tous ses services et avantages a été longuement exposé ailleurs. Avec ses implications et conséquences, encore malrattaché à la nouvelle citoyenneté. La liaison entre "citadinneté" et citoyenneté s'impose dans des sociétés qui s'urbanisent” (LEFEBVRE, 1991, p. 36).

da filosofia política ocidental, da República de Platão e da Política de Aristóteles em diante. (BANCO MUNDIAL, 2006, apud HAERBELIN, 2006).

A intersecção dessas diferentes áreas que tratam da equidade é notada especialmente na relação entre desenvolvimento e políticas públicas, e, nela, em relevos que passam pela temática da desigualdade, da alocação de recursos públicos, dentre outras (HAERBELIN, 2006). Sua noção, está, assim, associada à minimização das desigualdades para a promoção de igualdade substantiva e é um princípio fundamental para a construção de sociedades que almejam ser justas (AZEVEDO, 2013).

Albrecht et al., (2017) indicam que o tema é encontrado na doutrina brasileira de forma bastante associada ao direito à saúde e relata a forte influência dos apontamentos de Margaret Whitehead, John Rowls e Amartya Sen para sua compreensão.

Para Rawls (2003) a sociedade deve ser regida pela equidade, sendo ela o parâmetro para a justiça e a primeira virtude das instituições sociais. Para tanto, o autor sustenta a necessidade de observação dos princípios da liberdade e da diferença. De acordo com o primeiro deve-se garantir a todas as pessoas idêntico acesso às liberdades e direitos fundamentais, de modo que tais liberdades e direitos não devem admitir violação para instituir vantagens. Já para o segundo princípio, do qual o primeiro é pressuposto, as desigualdades somente serão legítimas quando resultarem em maiores benefícios para os menos favorecidos da sociedade. Esses princípios se aplicam para diminuir as loterias naturais e sociais, proporcionando um acesso mais igualitário a direitos e bens (OUTEIRO, 2016).

Amartya Sen relaciona a noção de igualdade “à distribuição dos ônus e bônus dos recursos escassos da sociedade e do desenvolvimento de políticas estatais, podendo ser chamada de igualdade distributiva” (OUTEIRO, 2016, p. 62). Refere-se à necessidade de observar as capacidades das pessoas como forma de assegurar uma vida digna, sendo que alguns direitos promovem essa capacidade, como as liberdades políticas, a condição econômica e oportunidades sociais (OUTEIRO, 2016). Dentre essas capacidades Sen refere-se aos sistemas públicos de saúde e as relaciona diretamente com o acesso à educação e outros fatores em uma percepção de reciprocidade entre eles (OUTEIRO, 2016).

Já os apontamentos de Whitehead, que redigiu o primeiro documento da Organização Mundial da Saúde sobre o tema, a noção de equidade está diretamente relacionada à saúde (ALBRECHT et al., 2017). A autora considera que as diferenças em saúde são, além de desnecessárias e evitáveis, incorretas e injustas e acrescenta uma dimensão moral e ética ao termo (ALBRECHT et al. 2017). A superação das desigualdades está também no centro da definição adotada por Cecilio (2009), para quem tais desigualdades, em determinados contextos históricos e sociais, são evitáveis e injustas e, por isso, acarretam necessidades diferenciadas entre os indivíduos, as quais devem ser atendidas por políticas públicas também diferenciadas.



Andrade e Franceschini (2017) relacionam a equidade com as noções de justiça social e cidadania e indicam a importância de um olhar diferenciado focado nos sujeitos e territórios.

Azevedo (2013, p. 134) afirma que, para a promoção da justiça social, a equidade não resulta automaticamente do sistema normativo, mas “é alcançada por meio da luta de classes e da luta entre atores sociais em seus correspondentes campos sociais”. Nesse sentido, prossegue afirmando que “a adoção de políticas de igualdade e de equidade substantivas é o caminho para fazer prevalecer, em sentido axiológico, o espírito dos valores mais caros da humanidade e, também, para melhorar a vida em sociedade em todos os campos” (AZEVEDO, 2013, p. 145).

Por fim, pertinente apontar que a equidade foi expressamente contemplada pela Carta Mundial do Direito à Cidade:

ARTIGO I. DIREITO À CIDADE (...) 2. O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo 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 (FORUM..., 2016).

Desta forma, se temos a cidadania como o ponto de partida para a construção da cidade justa, inclusiva e integrada, a equidade é justamente o ponto de chegada que se pretende atingir.

5. PROPOSTA CONCEITUAL: O DIAGRAMA DO DIREITO À CIDADE

A partir dos conceitos e abordagens apresentados, viabilizou-se a formulação de uma proposta conceitual do direito à cidade, a partir de dois infogramas. O primeiro diz respeito aos aspectos relacionados ao direito à cidade em uma perspectiva evolutiva, que parte da ideia original de Lefebvre (2011) e culmina com a noção mais recente do direito à cidade, como um direito normatizado e dirigido à construção da cidade justa e integrada. O segundo, relaciona-se ao plexo de direitos que compõe o direito à cidade ao mesmo tempo em que o aparta da noção de um simples agrupamento de direitos, tendo a cidadania e a equidade como valores centrais.

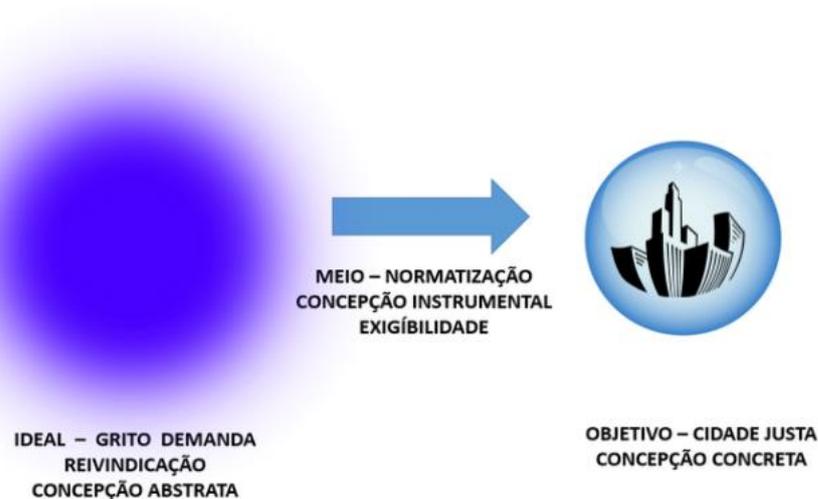
A primeira representação corresponde à Figura 1 e parte da concepção do direito à cidade como uma utopia, com um conteúdo aspiracional, de um porvir. Portanto, desprovida de conteúdo normativo. Trata-se, assim, de uma concepção abstrata, de uma ideia ou diretriz que guia os movimentos sociais por transformação. Corresponderia ao grito, à demanda e à reivindicação referidos pelo ator.



A esse momento segue-se um segundo, caracterizado por uma concepção instrumental do direito à cidade em que esse se torna um meio para atingir um objetivo. Esse caráter instrumental se materializa a partir da normatização do direito à cidade a qual o erige à condição de ferramenta jurídica apta a legitimar demandas concretas em face do Estado.

Segue-se um terceiro momento, este correspondente a uma concepção concreta do direito à cidade em que a construção de cidades mais justas e inclusivas já é tornada mais do que uma aspiração ou promessa, mas um direito concretamente exigível.

Figura 1 – Concepções do direito à cidade



Fonte: autoria própria

A segunda representação do direito à cidade relaciona-se com o plexo de direitos que fazem parte de seu conteúdo axiológico e normativo. Corresponde à Figura 2. Consoante já abordado, o direito à cidade não corresponde a um mero conjunto de direitos, mas a um plexo, um cluster de tais direitos. Nesse sentido, cada uma das elipses constantes da Figura 2 correspondem a um dos direitos presentes no direito à cidade, tais como saúde, habitação, mobilidade urbana, lazer, educação, dentre outros.

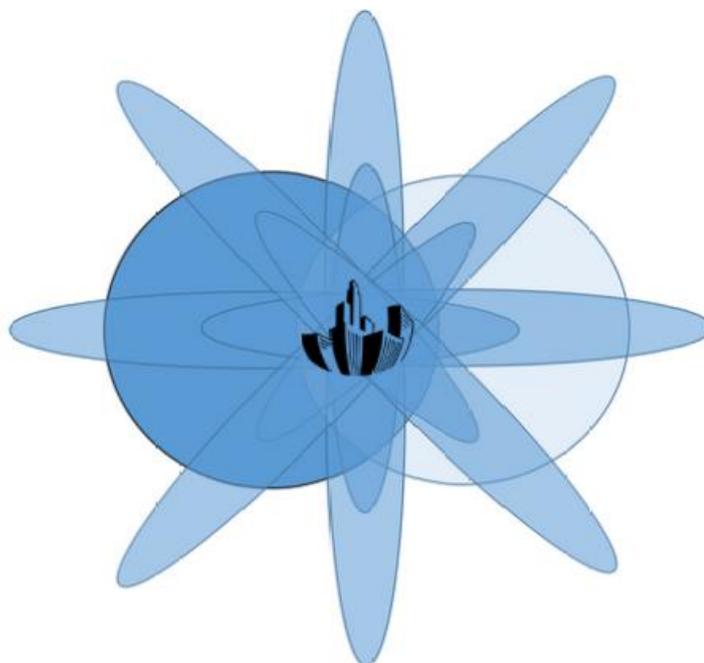
De tal forma, ainda que as pessoas tenham acesso à habitação, por exemplo, não significa a existência do direito à cidade, pois para este se perfazer é necessária a presença de todos os direitos que compõe seu núcleo normativo. E, quanto mais presentes todos esses direitos, mais robusto torna-se o direito à cidade.

Ainda na Figura 2, apresentamos as duas esferas maiores de modo que ambas não apenas se encontram interligadas, mas se conectam ao direito à cidade e a todos os direitos a ele inerentes. Tais

esferas representam, a cidadania - como ponto de partida para a construção da cidade justa - e a equidade - como ponto de chegada, como efetiva conquista. Destaque-se que tanto a cidadania como a equidade não se encontram presentes apenas no direito à cidade. Estão também presentes em todos os direitos que compõe seu plexo normativo.

Desta forma, o direito à cidade encontra-se caracterizado na parte central da figura, no exato ponto de interconexão da cidadania, equidade e todos os demais direitos que o compõe.

Figura 2 – Diagrama do direito à cidade



Fonte: autoria própria

Diante de todos os apontamentos e lições colhidas na doutrina, dos quais se destaca a normatividade do direito à cidade e seu caráter unitário, bem como a cidadania e a equidade como elementos que lhe são inerentes torna-se possível a elaboração de uma proposta conceitual. Propõe-se como conceito de direito à cidade:

É um direito normativo, socioambiental, composto da junção dos direitos fundamentais inerentes à vida urbana, exercidos de forma coletiva e que tem na sua centralidade a cidadania como ponto de partida para a construção de uma cidade em sintonia com a equidade, integrada e inclusiva. É dotado, ademais, de um caráter progressivo porque quanto mais a concretização dos direitos que lhe são inerentes é robustecida, mais presente e pujante torna-se o direito à cidade.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A noção do direito à cidade vem sofrendo modificações desde que a expressão foi concebida, por Henri Lefebvre. Como bem advertem os estudiosos do tema, as diferentes releituras desenvolvidas sobre esse instituto, forjadas a partir de diferentes concepções e visões do mundo, podem se revelar delicadas na medida em que permitem conferir ao direito cidade a modelagem que melhor se preste aos interesses e objetivos envolvidos. Marcuse (2014) bem situa essa crítica ao propor diferentes leituras do direito à cidade.

De outro lado, contudo, o percurso conceitual que esse instituto vem percorrendo ao longo dos anos, capitaneado por estudiosos de diferentes disciplinas, como o direito, a sociologia, geografia, arquitetura, dentre outros, permitiu uma ampliação e aperfeiçoamento da noção do direito à cidade. Lhe foi conferida instrumentalidade normativa, concretude e uma significação que permitiu concebê-lo como uma ferramenta eficaz para pensarmos as cidades como um *locus* de encontros, vivências e fruição de direitos.

Longo caminho ainda há para ser percorrido no sentido do aperfeiçoamento e evolução do direito à cidade para que ele possa efetivamente estar presente, tornado as cidades integradas e inclusivas. E é justamente para a construção dessa trajetória que estudo visa contribuir. A apresentação de uma proposta conceitual do direito à cidade atrelada às noções de cidadania e de equidade permite pensá-lo como um direito umbilicalmente relacionado com as efetivas demandas e anseios sociais, bem como com as necessárias ações para proporcionar aos cidadãos as capacidades necessárias para reivindicar tais demandas e anseios com o objetivo da construção da cidade para todos.

O direito à cidade deve conferir verdadeira diretriz para a edificação de um espaço inclusivo. Assim, tem uma função, tal como idealizado por Lefebvre (2001), aspiracional para a construção de cidades justas, ou ainda de construção de um “devir urbano” (NETTO, 2013) e de justiça social (SOJA, 2010). Todavia, essa visão lefebvriana e norteadora do direito à cidade, não mais pode ser tida com aquela característica utópica (LEFEBVRE, 2011) e desprovida de normatividade. O direito à cidade é hoje uma diretriz qualificada pelo ordenamento jurídico como um direito normatizado e coletivo, em estreita sintonia com a cidadania e equidade da qual o planejamento e as políticas públicas não podem destoar.

Esta noção do direito à cidade assume importância para a construção do planejamento urbano e das políticas públicas, os quais, tem como fim último a construção das condições necessárias à fruição do bem-estar e da vida digna. Desta forma, ainda que as ações relacionadas ao planejamento e às políticas públicas tenham na dinamicidade uma grande característica, seu desenvolvimento não pode ocorrer em sentido contrário ao direito à cidade, devendo, portanto, estar sempre direcionado à uma maior



viabilização da cidadania e à edificação da equidade, para a produção de uma cidade cada vez mais integrada e inclusiva e justa.

7. REFERÊNCIAS

ALBRECHT, Cristina Arthmar Mentz; BORDIN, Ronaldo; ROSA, Roger dos Santos. O conceito de equidade na produção científica em saúde: uma revisão. **Saúde Soc.** São Paulo, v. 26, n. 1, p. 115-128, jan./mar. 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-12902017162684>>. Acesso em: 08 fev. 2022.

ALFONSIN, Betânia de Moraes et. al. Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana - Habitat III. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.] vol. 9, n. 3, p. 1214-1246, jul. 2017 2017. Disponível em: < <https://doi.org/10.12957/rdc.2017.29236> >. Acesso em: 17 set. 2021.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Quando o direito à cidade entra em cena. In: PAGANI, Elaine Adelina (Org.). **Urbanismo, planejamento urbano e direito urbanístico: caminhos legais para cidades sustentáveis**. Uberaba: CNEC Edigraf, 2014, p. 25-32.

ANDRADE, Elisabete Agrela de; FRANCESCHINI, Maria Cristina Trousdell. O direito à cidade e as agendas urbanas internacionais: uma análise documental. **Ciência e saúde coletiva**. [S.l.] vol. 22, n. 12, p. 3849-3858, dez. 2017. Disponível em:< <https://doi.org/10.1590/1413-812320172212.24922017>>. Acesso em: 08 fev. 2022.

ARENDDT, Hannah. **The Origins of Totalitarianism**. Orlando: Harcourt Brace & Company, 1989.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. Igualdade e equidade: qual é a medida da justiça social? **Avaliação**, Campinas, SP, v. 18, n. 1, p. 129-150, mar. 2013. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/aval/a/PsC3yc8bKMBBxzWL8XjSXYP/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 08 fev. 2022.

BONAVIDES, Paulo. A crise presidencial da ditadura, a Constituição e o prefácio de Ulysses. **Estado de Direito**, Porto Alegre n. 48, p. 4-5, out. 2015. Disponível em: < <http://estadodedireito.com.br/tag/paulo-bonavides/>>Acesso em 06 fev. de 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 out. 1988. p.1.

_____. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 set. de 2001.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Henri Lefebvre: o espaço, a cidade e o direito à cidade. **Revista Direito Páx**. Rio de Janeiro, v. 11, n. 01, 2020, p. 349-369. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rdp/a/3cBsV3Vx7Yvw9SqvqcqyVrbc/?format=pdf> >. Acesso em: 7 jan. 2022.

CASTELLS, Manuel. **La cuestión urbana**. 15 ed. México: Siglo Veintiuno Editores, 2002.

CECILIO, Luiz Carlos de Oliveira. As necessidades de saúde como conceito estruturante na luta pela integralidade e equidade na atenção em saúde. In: PINHEIRO, Roseni Pinheiro; MATTOS, Ruben Araújo (Orgs.) **Os sentidos da integralidade na atenção e no cuidado à saúde**. Rio de Janeiro: UERJ, IMS: Abrasco, 2006.



FARIA Rivaldo Mauro de; BORTOLOZZI Arleûde. Espaço, território e saúde: contribuições de Milton Santos para o tema da geografia da saúde no Brasil. **R. RA'E GA**, Curitiba: editora UFPR, n. 17, p. 31-41, 2009. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/11995/10663>>. Acesso em 08 fev. 2022.

FONTES, Leonardo de Oliveira. Do direito à periferia: transformações na luta pela cidadania nas margens da cidade. **Plural, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**, [S.l.], v. 25, n. 2, p. 63-89, 2018. Disponível em: < <https://www.revistas.usp.br/plural/article/view/153617>>. Acesso em: 07 fev. 2022.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO. **Carta mundial pelo direito à cidade**. 2006. Disponível em: <<https://www.right2city.org/pt/document/carta-mundial-do-direito-a-cidade/>>. Acesso em: 07 de fev. 2022.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos. O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica. **Revista Direito GV**, Belo Horizonte, MG, v. 14, n. 2, p. 492-512, maio/ago, 2018. Disponível em: < [SciELO - Revista Direito GV, Volume: 14, Número: 2, Publicado: 2018](#)>. Acesso em: 07 fev. 2022.

HAEBERLIN, Mártin. Abordagens da equidade: aproximações sobre um conceito-chave das humanidades e das ciências sociais. **Intuitio**, Porto Alegre, vol. 9, n. 2, p. 06-32, dez. 2016. Disponível em: < <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/intuitio/article/view/25828>>. Acesso em: 07 fev. 2022.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

_____, David. O direito à cidade. **Folha de São Paulo**, ed. 82, jul. 2013. Disponível em: < <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/>>. Acesso em: 09 fev. 2022.

KIM, Richard Pae. O conteúdo Jurídico e Cidadania na Constituição Federal do Brasil. In: KIM, Richard Pae; MORAES, Alexandre (Orgs.). **Cidadania: o novo conceito jurídico e a sua relação com os direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 17-41.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia de letras, 1988.

LEFEBVRE, Henri. **Du contrat de citoyenneté**. Paris: Editions Syllepse, 1991.

_____, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MARCUSE, Peter Marcuse. From critical urban theory to the right to the city. **City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action**, [S.l.], vol. 13, n. 2-3, p. 185-197, jun./set., 2009. Disponível em: < <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13604810902982177>>. Acesso em 15 nov. de 2021.

_____, Peter. Os direitos nas cidades e o direito à cidade. In: MATHIVET, Charlotte; SUGRANYES, Ana (Edit.). **Cidades para todos: propostas e experiências pelo direito à cidade**. Santiago: HIC, 2010.

_____, Peter. Reading the Right to the City. **City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action**, [S.l.], vol. 18, n. 1, p. 4-9, fev., 2014. Disponível em: < <https://doi.org/10.1080/13604813.2014.878110> >. Acesso em: 15 nov. de 2021.



MARÉS, Carlos Frederico. Introdução ao Direito Socioambiental. In: LIMA, André. **O Direito para o Brasil Socioambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 21-49.

MARICATO, Ermínia. Direito à terra ou direito à cidade. **Cultura Vozes**, Petrópolis, n. 6, p. 405-140. ago., 1985. Disponível em: < <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2016/12/vozes.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2022.

MELLO, Cláudio Ari. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 9, n. 2, p. 437-462, abr. 2017. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/26883>>. Acesso em: 05 fev. 2021.

MOLINARO, C. A. Direito à cidade e o princípio de proibição de retrocesso. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, [S. l.], v. 4, n. 10, p. 161–179, 2010. DOI: 10.30899/dfj.v4i10.452. Disponível em: <<https://doi.org/10.30899/dfj.v4i10.452>> . Acesso em: 8 jul. 2022.

MYSZCZUK, Ana Paula. **Biopatentes, desenvolvimento e sociedade**: da patenteabilidade de genes humanos. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2012, f. 214.

NETTO, Vinicius M. A urbanidade como devir do urbano. **EURE**. N. 118, setembro de 2013. p. 233-263. _____, Vinicius M. O espaço da prática social. **Revista Contraste**, n. 2, p. 61-71, aug. 2014. Disponível em: <<https://issuu.com/revcontraste/docs/revcontraste02>>. Acesso em 06 fev. 2022.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves; NETO, Manoel Lemes da Silva. Do direito à cidade ao direito dos lugares. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [S.l.] v. 12, abr. 2020. Disponível em < <https://periodicos.pucpr.br/Urbe/article/view/26123> >. Acesso em 06 jan. 2022.

OUTEIRO, Gabriel Moraes de; OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de; NASCIMENTO, Durbens Martins do. A justiça como equidade de Rawls e a igualdade de Amartya Sen: uma releitura na construção de um sistema de proteção de direitos fundamentais. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 11, n. 2, p.47-81, ago. 2016. Disponível em: <https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/25834> Acesso em: 08 fev. 2022.

PÁDUA, R. F. de. Habitar como horizonte utópico. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, [S. l.], v. 23, n. 3, p. 478-493, 2019. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2019.162950. Disponível em: < <https://www.revistas.usp.br/geousp/issue/archive>>. Acesso em: 8 fev. 2022.

PINSKY, Jaime. Introdução. In PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi, (Orgs.). **História da cidadania**, 3. Ed. São Paulo: Contexto, 2005.

SANTOS, Milton. **A urbanização Brasileira**. São Paulo: Ed. Hucitec. 1993.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. rev., ampl. São Paulo: Saraiva, 2019.



SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13 ed. ver. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SAULE JR., Nelson. O direito à cidade como centro da nova agenda urbana. **Boletim regional, urbano e ambiental**, vl. 15, p. 73-76. Jul./dez., 2016a Disponível em: < http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7114/1/BRU_n15_Direito.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2021.

_____, Nelson. O direito à cidade como questão central para a nova agenda urbana mundial. In BALBIM, Renato (org.). **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: IPEA, 2016b. Disponível em: < <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7182>>. Acesso em: 05 dez. 2021.

SHIKIDA, Claudio D.; MONASTERIO, Leonardo; NERY, Pedro Fernando. **Guia Brasileiro de análise de dados**: armadilhas e soluções. Brasília: Enap, 2021. Disponível em: < <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6039>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2002. _____, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37 ed., ver., atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SOJA, Edward W. **Seeking spatial justice**. Minneapolis: Misesota Press, 2010a.

_____, Edward W. Spacializing the urban, part I. **City: analysis of urban**, vol. 14, n. 6, p. 629-635, dez., 2010b. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1080/13604813.2010.539371>>. Acesso em: 08 fev. 2022.

_____, Edward W. Writing the city spatially. **City: analysis of urban**, vol. 7, n. 3, p. 269-280, jun., 2010c. Disponível em: < <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1360481032000157478>>. Acesso em: 08 fev. 2022.

RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma reformulação. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ROLNIK, Raquel. **Maio de 1968 e as lutas pelo direito à cidade**. Blogosfera Uol, 23 nov., 2018. Disponível em : < <https://raquelrolnik.blogosfera.uol.com.br/2018/11/23/maio-de-1968-e-as-lutas-pelo-direito-a-cidade/>>. Acesso em: 08 fev. 2022.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos estudos CEBRAP**, v. 35, n.1, p. 93 – 109, mar.,2016. Disponível em:< <https://novosestudos.com.br/produto/104/>>. Acesso em: 20 dez. 2021



Sobre os autores:**Fabiana Guancino Persicotti**

Mestranda em Planejamento e Governança Pública, área de concentração em Planejamento Público e Desenvolvimento na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0400-010X>

E-mail: fabianapersicotti@hotmail.com

Ana Paula Myszczyk

Doutora em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC), Professora na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PGP)

Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0232-0449>

E-mail: anap@utfpr.edu.br

Jussara Maria Leal de Meirelles

Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Professora Titular na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3755-603X>

E-mail: jumeirelles29@gmail.com

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.

