

A interlocução entre o ambiental e o urbano: por um direito à cidade¹

The interlocution between the environmental and the urban: for a right to the city

La interlocución entre lo ambiental y lo urbano: por un derecho a la ciudad

Helena Carvalho Coelho²

Resumo: A partir da preocupação existente entre a separação do Ambiental e do Urbano e as implicações que isto tem gerado para as políticas públicas, surge a emergência de um trabalho conjunto entre esses dois ramos. Esta necessidade se tornou, na prática, uma emergente institucionalização das demandas, por meio do Direito Ambiental e do Direito Urbanístico. Pretende-se, portanto, problematizar essa interlocução entre esses direitos para, então, buscar-se justificar a necessidade de construção/formação de um direito à cidade. Tem-se, neste contexto, como norte, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade e a Agenda Habitat.

Palavras-chave: Ambiental; Urbano; Direito à Cidade; ONU Habitat.

Abstract: From the existing concern between the separation of the Environmental and the Urban and the implications that this has generated for public policies, emerges the emergence of a joint work between these two branches. This need has become, in practice, an emerging institutionalization of demands through Environmental Law and Urban Law. It is intended, therefore, to problematize this interlocution between these rights and then seek to justify the need for construction / formation of a right to the city. In this context, the World Charter for the Right to the City and the Habitat Agenda are the main ones.

Keywords: Environmental; Urban; Right to the City; Un Habitat.

Resumen: De la preocupación existente entre la separación de lo Ambiental y lo Urbano y las implicaciones que esto ha generado para las políticas públicas, surge el surgimiento de un trabajo conjunto entre estas dos ramas. Esta necesidad se ha convertido, en la práctica, en una nueva institucionalización de las demandas a través del Derecho Ambiental y del Derecho Urbano. Se pretende, por tanto, problematizar esta interlocución entre estos derechos y luego tratar de

¹ Esse texto é oriundo do trabalho final da autora requisito para o título de Especialista em Direito Ambiental no Programa de Especialização em Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

² Doutoranda e Mestra em Direito no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles, núcleo RMBH. Bolsista CAPES. E-mail: helenacarvalho9@gmail.com. Orcid: 0000-0003-0883-4264

justificar la necesidad de construcción / formación de un derecho a la ciudad. En este contexto, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad y el Programa de Hábitat son los principales.

Palabras clave: Ambiental; Urbano; Derecho a la Ciudad; Hábitat de la ONU.

1. INTRODUÇÃO

O direito à cidade, a partir de sua crítica apresentada inicialmente por Henri Lefebvre, já nos alertava a respeito de possíveis processos de institucionalização. A fragmentação de programas como políticas públicas, que em sua essência são indissociáveis, e o excesso de técnica empregado, que fomentam a consequente dificuldade em efetivar direitos sociais, têm muito a dizer.

O direito enquanto reconhecimento oficial do fato (re)significa e esvazia determinadas demandas dos movimentos sociais, por ser um processo muito mais imposto, por camadas sociais hegemônicas, que autoconstruído na esfera do debate e da participação popular (efetiva – se isto for possível).

A partir da preocupação existente entre a separação, tanto no campo da dogmática, quanto da práxis, do Ambiental e do Urbano e as implicações que isto tem gerado para as políticas públicas, surge a emergência de um trabalho conjunto entre esses dois ramos.

Esta necessidade se tornou, na prática, uma emergente institucionalização das demandas, por meio do Direito Ambiental e do Direito Urbanístico, por isso teceremos como entendemos que se estabelecem essas conexões, por meio dos princípios e que um tratamento apartado, mesmo que do direito, não supera as desigualdades ambientais e urbanísticas.

Entendendo como um processo que ocorreu traçamos linhas gerais para que a conexão entre essas demandas possa ocorrer através do direito, mas alertamos que ela não necessariamente é a solução aos problemas urbano-ambientais.

Isto porque, neste processo de construção conjunta, o direito à cidade apresenta-se como algo muito mais amplo, como um projeto de sociedade e, ao mesmo tempo, talvez uma proposta de superação de um modelo capitalista de sociedade.

Pretende-se, portanto, problematizar essa interlocução entre esses direitos para, então, buscar-se justificar a necessidade de construção/formação de um direito à cidade. Tem-se, neste contexto, como norte, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade e a Agenda Habitat.

2. O DIREITO À CIDADE: APONTAMENTOS PARTIR DA TEORIA CRÍTICA À INSTITUCIONALIZAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO BRASILEIRA³

No momento em que a terra, enquanto solo, passa a ser objeto de desejo, de apropriação e com valor, ocorre dentro da lógica burguesa uma inversão na posição dos sujeitos: o proprietário da terra, antes renegado pela burguesia, volta a ter *status* econômico, assim “(...) durante muito tempo, o “imobiliário”, no capitalismo só teve uma importância menor. O solo pertencia aos destroços de uma classe vencida, os proprietários (...)”. (LEFEBVRE, 2008). Restamos, portanto, entender essa inversão e a lógica contida na produção do espaço.

O interesse na terra decorreu de que “essa produção (...) comportará por muito tempo, uma proporção superior de capital variável em relação ao capital constante”, configurando-se, pois, o processo de mais-valias da terra (LEFEBVRE, 2008). Desta forma, a terra não mais valeria apenas aquilo representado pelo solo – a terra nua, mas outras formas de valorização agregariam valor: como o solo criado e a valorização do imóvel pelo decurso do tempo – houve a atribuição de alguns valores que caracterizariam componentes comerciáveis.

A passagem ou a entrada da propriedade no comércio trouxe algumas implicações na organização do espaço, enquanto campo (arena), e a localização dos sujeitos nesse território (espaço em disputa). A localização geográfica dos sujeitos passa a ser algo também em disputa. Nesse contexto a Geografia apresenta-se como mecanismo para estudar o processo de transposição e “compreensão do espaço para a produção do espaço” (CARLOS, 2011), em que a “produção do espaço (...) marca a passagem da compreensão do espaço produto da ação humana para a compreensão do movimento trágico, que entende o espaço pelo movimento ininterrupto que o define enquanto condição, meio e produto da reprodução social⁴” (CARLOS, 2011). O espaço, assim como a propriedade de terra, deixa de ser um elemento estático e passa a ser, além de um conceito em disputa, um objeto econômico dotado de valor mercantil.

A cidade internaliza, como modo de produção de riqueza, a mais-valia fundiária, através da produção do solo como mercadoria, o “deslocamento da análise da produção das coisas no espaço – e das atividades localizadas na cidade – para a produção do espaço urbano como produto social, orientado pelas necessidades da ampliação do processo de acumulação”

³ Este capítulo foi publicado com modificação em COELHO, GALERA, SANTOS, 2019.

(CARLOS, 2015). Essa mudança do centro econômico, antes voltado precipuamente para coisas e agora para o solo, significou, sem dúvida, um marco que aprofundou as desigualdades no espaço.

A produção do espaço é, nesse sentido, “um momento constitutivo para a vida humana [...] da efetivação do processo de valorização, portanto condição de realização do capital [...] e da concretização do Estado como produtor de um território de dominação” (CARLOS, 2015), o momento constitutivo está relacionado ao habitar, à moradia (própria ou não), como essencial para a qualidade de vida, como concretização do capital, sendo resultado de processos especulativos, objeto de compra e venda e, por fim, como território de dominação entendido pelas possibilidades trazidas pela apropriação do espaço de aproximar ou segregar pessoas no território.

Sob esse contexto de disputas em que o território é a arena, encontra-se o direito à cidade, e é necessário partir do pressuposto que este direito propõe-se como uma superação ao Direito Urbanístico – enquanto “espaço instrumental“ que “é produzido e manipulado como tal pelos tecnocratas no âmbito global (...) ordenamento do território” esvaziando-se em interesses privados “que lhe conferem uma existência prática: apropriam-se dele; eles, tão-somente eles, servem-se do instrumento que o Estado lhes fornece” (LEFEBVRE, 2008). Explico. O Urbanismo – em que fazemos um paralelo com o Direito Urbanístico, como já prelecionava Lefebvre veio para regular, esmiuçar, burocratizar as políticas inerentes ao solo urbano, na medida em que a cidade transforma-se em seu caráter de valor de uso para valor de troca (LEFEBVRE, 2008) – sobrevalorização do caráter mercantil frente a utilidade do produto.

O Direito Urbanístico, nesse ínterim, para José Afonso da Silva “é uma nova disciplina jurídica em franca evolução. O qualitativo urbanístico indica a realidade social sobre a qual esse direito incide: o urbanismo, palavra que vem do latim “urbs”, que significa cidade (...)” (SILVA, 1995) ou nas palavras de Fernando Alves Correia “é o conjunto de normas e de institutos respeitantes à ocupação, uso e transformação do solo” (CORREIA, 2008), noção última que mais se aproxima da diferenciação aqui pretendida entre a regulação, enquanto institucionalização, que difere do direito à cidade – enquanto proposição.

A Cidade⁵, como representativa e resistência a esse processo, como algo ideal e utópico,

⁵ Cidade aqui com C, pois faz referência ao ideal lefebvriano de cidade como obra, a qual como obra “depende mais do valor de uso do que o valor de troca” em que o “urbanismo tecnocrático e sistematizado, com seus mitos e sua ideologia (a a saber, o primado da técnica) não hesitaria em arrasar o que resta de Cidade para dar lugar aos carros,

fonte de luta, mais ainda: como valor de uso. O Direito Urbanístico⁶ regulamentou normas e comportamentos dentro desse novo espaço produzido e produtor (induzido e indutor nas palavras de Lefebvre) (LEFEBVRE, 2001) – produzido por relações sociais capitalistas, disputas espaciais de território e, ao mesmo tempo, reproduzidor destas relações.

Nesse sentido, o Direito Urbanístico institucionalizou as questões, agora problemas urbanos e, conseqüente, produção legislativa. O direito à Cidade é, portanto, anterior ao Direito Urbanístico, o qual, por sua vez, foi incapaz de abarcar os problemas cotidianos da *urbe* e os sonhos pelo direito àquela. A disputa que aqui se insere é até que ponto não se necessita de mecanismos institucionais e até que ponto os mesmos representam perigos.

O Direito, portanto, representado aqui pelo Direito Urbanístico, se apropria e institucionaliza categorias trazidas pelo direito à cidade, que se mantém no campo da filosofia, do ideal – da força motora dos movimentos sociais, o mesmo movimento se dá com o Direito Ambiental, sobre essa questão Lefebvre (LEFEBVRE, 1999) já advertia referindo-se a confusão entre o industrial e o urbano:

A confusão entre industrial (prática e teoria, sejam capitalistas ou socialista) e o urbano leva, numa hierarquia de ações, a subordinar este àquele, considerando-o como um efeito, um resultado, ou um meio. Tal confusão tem graves conseqüências. Dela resulta um pseudoconceito do urbano, a saber, o urbanismo, isto é, aplicação da racionalidade industrial e evacuação da racionalidade urbana.

O Direito se apropriou dessas demandas e formaram-se categorias que deveriam ser trabalhadas em conjunto e que, ao mesmo tempo, não se confundem. Nesse sentido, o direito à cidade claramente já realizava essa proposição – o que houve foi um abandono temporal dessa discussão e a institucionalização de diversas demandas, tendo como marco no Brasil a Constituição da República de 1988.

No Brasil, o período que marcou intensa migração e, por conseqüência, relevante alteração no solo, no que tange ao processo de urbanização, foi a década de 30, decorrente da industrialização do país e migração do campo para a cidade e, posteriormente, do centro para a periferia. A escassa infraestrutura do centro não era capaz de suprir a quantidade de pessoas vindas do interior e a procura por moradia gerou um aumento do valor de mercado dos aluguéis.

às comunicações, às informações ascendentes e descendentes. Os modelos elaborados só podem entrar para a prática apagando da existência social as próprias ruínas daquilo que foi a Cidade” (LEFEBVRE, 2001).

⁶ Com D, pois categoria jurídica e não, necessariamente, direito que independe de conquistas legislativas ou reconhecimentos institucionais. Parte-se do pressuposto que algumas situações se consolidam na prática e que o Direito não é capaz de acompanhar.

Assim, mesmo aqueles que viviam sob condições precárias no centro, como em cortiços, comprometiam boa parte da sua renda com o pagamento do aluguel.

A percepção do mercado pelo “negócio” do sonho da casa própria, engendrada na promessa de casas afastadas do centro, mas dotadas de infraestrutura, gerou e se apropriou de novas produções de espaço, a proposta de casa própria aos trabalhadores que viviam nos centos em cortiços e em condições insalubres era, em verdade, uma higienização social do centro e expulsão dos trabalhadores para periferias. Assim “essas regiões afastadas se tornaram praticamente as únicas áreas em que os trabalhadores [...] conseguiam garantir uma residência na economia urbana de um Brasil que se industrializava” (HOLSTON, 2013), a fase ou período de industrialização significou a explosão demográfica e o processo de “periferização” brasileira, iniciado com os cortiços para posteriormente loteamento de bairros isolados do centro, como descrito.

Nesse momento, alguns termos ganharam relevância e valor social, como a casa própria. Ter propriedade era condição para ser considerado cidadão, e autoconstrução, que residia na diferença entre pagar alguém para construir a casa ou construí-la por si mesmo, muitos trabalhadores preferiam pagar pequenas prestações pelo valor do terreno e construir suas casas, gastando um pouco com alvenaria, do que comprometer suas rendas com aluguéis que seriam valores pagos não retornáveis, “essas distinções são fundamentais para a insurgência, nas periferias, de uma cidadania que se fez com base nas batalhas da vida urbana e em valores associados à apropriação da cidade” (HOLSTON, 2013).

Esse contexto levou a problemas urbanos sem precedentes no Brasil. Getúlio Vargas ao estabelecer direitos trabalhistas e vinculá-los a diversas condições como ser sindicalizado, conseguiu sufocar revoltas trabalhistas, o que, na prática, significa que “reformulou a cidadania dos trabalhadores exatamente para extirpar quaisquer esferas públicas alternativas de uma organização autônoma da classe trabalhadora” (HOLSTON, 2013).

Na década de 50, a América Latina viveu um período de ditadura militar, que teve fim na década de 80, com a redemocratização e o fortalecimento dos movimentos sociais, a volta de lutas como a reforma urbana. Ocorre que o cenário já não era mais o mesmo, a bandeira da reforma urbana reemergiu em “um país muito mais urbanizado e onde os problemas urbanos e a questão urbana possuíam já enorme visibilidade” (SOUZA, 2010).

Com a Constituição da República de 1988, o Movimento pela Reforma Urbana conseguiu pela primeira vez inserir seus anseios no texto constitucional, o que o fez nos arts. 182 e 183. Esses artigos, considerados por muitos como vitória do movimento, foram por outros criticados, pois perdeu-se a crítica fundamental da propriedade privada, incorporando-se um urbanismo científico, planejado, em que o “objetivo final e supremo do planejamento urbano alternativo é, sem contestar propriamente a propriedade privada [...] exigir que ela, ao menos, desempenhe uma “função social” para a própria cidade” (SOUZA, 2010).

Este processo não foi diferente tratando-se do Estatuto da Cidade, em que “o otimismo com a promulgação [...] se insere em um momento histórico de maior confiança nas instituições [...] em decorrência do processo de redemocratização e das promessas daí advindas” (GAIO, 2015) e os resultados após mais de 10 anos de implementação do Estatuto, que tinha como seu principal instrumento de propulsão o plano diretor, mostrou-se ineficaz, em especial quanto àqueles instrumentos que prometiam garantir demandas da Reforma Urbana:

[...] de maneira geral, os planos diretores pós-Estatuto da Cidade pouco ou nada avançaram na promoção do acesso à terra urbanizada. Embora a grande maioria dos planos tenha incorporado os princípios e diretrizes do Estatuto – o que, certamente, não é um fato insignificante -, raramente essas orientações se refletiram nos zoneamentos, nos parâmetros urbanísticos definidos, na regulamentação dos instrumentos de política fundiária ou na definição de políticas e medidas voltadas para a democratização do acesso à terra urbanizada e bem localizada. (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011)

É inegável, nesse sentido, a influência do neoliberalismo que se enraizou nos governos e políticas da América Latina, buscando um consenso sobre suas práticas e teorias essenciais para que haja o desenvolvimento, as teorias neoliberais foram então “convertidas em verdades únicas, tienen validez universal, objetivos homogêneos, y eficacia general, independientemente de la geografía local” (COBOS, 2010).

Esse processo de “neoliberalização” da economia associado à redemocratização dos governos da América Latina gerou uma sensação de vitória dos movimentos sociais materializada nas conquistas legislativas, em sua maioria, contudo, vazias de conteúdo concreto ou dotadas de um processo tão “burocratizante” que se faziam inalcançáveis na prática.

Esse consenso hegemônico, reprodução de ideias de primeiro mundo no terceiro mundo, como formas de sucesso, gerou mazelas sociais e encontrou críticas, e vozes pela “descolonización de las teorías, las prácticas y las políticas urbanas; y sostenemos la necesidad de su construcción regional crítica y consecuente con nuestras realidades concretas y las necesidades de la mayoría de nuestra población” (COBOS, 2010), assentando então a necessidade de

adequação as realidades e as diversidades locais.

A necessidade de readequação de fórmulas majoritárias, aliadas a lutas contra-hegemônicas vem a reforçar a necessidade de mudanças, que sejam essenciais às estruturas e que de fato reduzam drasticamente as desigualdades sociais. Pelo exposto “my argument is that the urban imaginary will need to change radically for things to be different, and a start would be to think the city once again as a provisioning and indivisible commons to which the poor have equal entitlement on a human rights basis” (AMIN, 2013).

A complexidade, portanto, dessa discussão passa pela busca de superação da institucionalização das demandas, em que a própria discussão desse processo é fundamental, o que será analisado a partir dos próximos capítulos – a análise, portanto, sai do campo crítico que aqui é defendido e volta-se para uma análise do campo prático do uso institucionalizado do direito à cidade – esta análise faz-se fundamental na medida em que no campo prático ela vem ocorrendo e não se pode ignorar as tentativas discursivas e jurídicas de apartar as demandas.

3. UMA PROPOSIÇÃO DE UM DIREITO À CIDADE COMO CONEXÃO DAS DEMANDAS E A AGENDA *HABITAT*

Os problemas relacionados em grande escala à urbanização e industrialização das cidades ao nosso entender devem ser analisados sob dois aspectos que para nós devem ser premissas a este estudo: o processo de urbanização (às avessas – com referência aos países subdesenvolvidos) acompanhado da industrialização gerou desigualdades espaciais e riscos ambientais.

A respeito da urbanização brasileira, “trata-se (...) de uma gigantesca construção de cidades, parte dela feita de forma ilegal”, ou seja, “trata-se de um imenso empreendimento, bastante descapitalizado e construído com técnicas arcaicas, fora do mercado formal” (MARICATO, 2000) e a trajetória de investimentos do Estado desvela claramente essa situação em que as prioridades eram investimentos em “criação de infraestrutura de transportes, comunicação e energia” e de forma secundária “investimentos sociais em habitação e saneamento básico, por. ex.”, o que leva a uma inegável consequência: “as cidades vão encenar o triste espetáculo da favelização” (GONÇALVES, 1995).

O processo de afastamento das políticas urbanas e ambientais, a nosso ver, aprofundou essa realidade latente e a produção do espaço e distribuição de riscos, tornam-se centrais nessa

discussão, isto porque “o processo de urbanização se apresenta como uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente” (MARICATO, 2000), ou seja, fora do mercado formal de moradia (e muitas vezes dentro do mercado formal também, quando conveniente – aplicação seletiva da lei) produziu-se uma obscenidade (e talvez não haja palavra melhor) de reproduções cruéis de ausências de políticas públicas em que:

O destino das águas servidas e do esgoto, assim como de boa parte do lixo sólido produzido, fica evidente no desastroso comprometimento das redes hídricas dos mananciais de água, das praias, dos mangues, ou de qualquer que não seja de interesse do mercado imobiliário (MARICATO, 2000).

A cidade informal representada pelas periferias, favelas, ocupações torna-se, nesse sentido, verdadeiro depósito indesejável da cidade formal. Esse modelo de cidade, aquém dos padrões europeus, é muito representativa na discussão sobre a espacialização dos riscos, em um estudo realizado com base no “Mapa de Conflitos Envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil” (FIOCRUZ, 2015) foi possível aferir que:

A inter-relação entre os casos escolhidos encontra-se no local de depósito de lixos/resíduos tóxicos e a moradia de populações menos abastadas, da relação de interferência do poder econômico nessa lógica locacional do espaço e da imposição do poder público de ausências em determinadas regiões, a produção do perigo em zonas periféricas em prol da segurança da população mais abastada. (COELHO; GAIO; MARTINS, 2015)

É inegável, portanto, que “(...) as lutas dos chamados movimentos de moradia têm clara relação com a solução das questões ambientais” (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009) e os tratamentos de tais problemáticas através de políticas públicas deve trabalhar em conjunto, do contrário não será possível combater as injustiças socioambientais produzidas no espaço urbano.

A cidade, pois, “não representa apenas um palco privilegiado para a tragédia ambiental (...) ela é parte essencial do enredo (...) não há como separar os problemas ambientais (...) dos processos de urbanização (...) e da estruturação intra-urbana”(SMOLKA,1993) e, por mais que pareça repetitivo, isto tem sido feito a todo momento, um exemplo empírico disto são os Planos Diretores em que pesquisa recente que em resumo concluiu que estes “em geral não expressam uma abordagem integrada da questão ambiental com as demais políticas setoriais urbanas, as quais continuam sendo tratadas de maneira segmentada e muitas vezes conflitantes, sem mecanismos efetivos de articulação” (SANTOS; MONTANDON, 2011).

Nesse sentido algumas questões podem e devem ser colocadas, tendo em vista que nosso objetivo central é romper com a “dissociação realizada entre o direito ambiental e o direito urbanístico, de forma a propor uma interlocução dessas duas áreas para que se possa avançar

eficientemente no quadro da produção, depósito seletivo de resíduos e reprodução de mazelas socioambientais.” (COELHO; GAIO; MARTINS, 2015), uma dessas questões é o planejamento urbano que deve atentar-se tanto para as questões urbanísticas quanto para as questões ambientais, sendo o equilíbrio urbano interdependente dessa relação e “que pode ser objetivamente aferido em quesitos como: padrões de adensamento, níveis de poluição, proporção de áreas verdes por habitante, temperatura, ventilação, espaços destinados ao lazer e demais terrenos livres” (COELHO; GAIO; MARTINS, 2015).

O que defendemos aqui é que o direito à cidade realiza a conexão entre essas demandas, buscando trabalhar conjuntamente mecanismos que tornem as cidades mais justas e sustentáveis, na medida em que:

Parte-se do princípio segundo o qual considerar dialeticamente os elementos da natureza na cidade – terra, água, energia, ar – em sua dupla caracterização – valor de uso/valor de troca, bem comum/mercadoria – significa ampliar o debate sobre o direito à cidade e à natureza como o direito ao comum, como valor de uso coletivo em permanente embate com as pressões pela valorização econômica, como luta por um espaço potencializador de mudanças, logo, como espaço diferencial. (COSTA, 2015)

E é o que passaremos a dissertar no próximo tópico, a análise sob a perspectiva da institucionalização, contudo, tem um preço, haja vista que abandona a perspectiva crítica lefebvriana, isto porque “na perspectiva de transformação radical, aberta e imprevisível que Lefebvre levanta, a incorporação do direito à cidade num sistema legal seria contraditória” (KAPP, 2012), há, portanto, uma espécie de corrupção do uso do conceito de direito à cidade lefebvriano e nós pagaremos o preço por isso⁷.

3.1 POR UMA NOVA AGENDA HABITAT

O início do século XXI foi marcado por forte efervescência dos movimentos sociais na América Latina, foi um período em que a discussão de agendas próprias aos países subdesenvolvidos e possibilidades de resistência foi possível. O grande marco e ator nesse processo foi o Fórum Social Mundial (FSM) em 2001 realizado em Porto Alegre que contou com a participação de milhares de pessoas do mundo todo que defenderam o slogan “um outro mundo possível”, um outro mundo possível porque o Fórum Social Mundial surge em contraposição ao Fórum de Davos em que um grupo seletivo de países discutiam as diretrizes econômicas mundiais

⁷Tradução livre. “The slogan “the right to the city” has become fashionable worldwide. Is this a good thing? Certainly not, if we have to pay a price as high as the trivialization and corruption of Lefebvre’s concept”. SOUZA, M. Which right to which city? In defence of political-strategic clarity. In: **Interface: a journal and about social movements**. Volume 2 81): 315 (May 2010). p.319

(COELHO, 2014), deste modo:

La gran fuerza del Foro Social Mundial radica en su carácter novedoso. Se trata de una iniciativa de la emergente sociedad civil planetaria que apunta a valorar las prácticas de lucha y de participación ciudadana en las diferentes sociedades, y busca dar una dimensión mundial a las propuestas que surgen de ellas. (GRYBOWSKI, 2012)

A esperança, assim, pautava-se em novas formas de democracia, mais participação, inclusão da luta pela reforma urbana, pela reforma agrária e diminuição das injustiças sociais.

No mesmo ano é promulgado do Estatuto da Cidade que foi considerado euforicamente pelo Movimento de Reforma Urbana como um avanço muito importante e, mais uma vez, os olhos do mundo voltaram-se para o Brasil com uma legislação “afinadíssima” com padrões e normas internacionais.

E o ano 2001 não parou. Neste ano também foi apresentada a Carta dos Direitos Humanos nas Cidades pela ONG FASE que “considerou a Carta Européia de Salvaguarda dos Direitos Humanos”. A Carta dos Direitos Humanos nas Cidades nasceu com o fulcro de “fortalecer a plataforma e as demandas dos movimentos sociais e urbanos e da sociedade civil, para unificar as redes e fóruns sociais de sujeitos coletivos na luta pela democratização e reforma urbana”, o que resultou que “a partir de então todos os Fóruns o tema Direito à Cidade” estava em debate (OSÓRIO, 2006).

Em 2002 surge, finalmente, em solo latinoamericano a Carta Mundial pelo Direito à Cidade. É interessante notar como a carta teve adesão durante os anos e como o governo brasileiro aderiu formalmente “por meio do Ministério das Cidades, ao processo de implantação da Carta” (OSÓRIO, 2006).

3.1.2 Os princípios da Carta Mundial pelo direito à cidade, a interlocução e os perigos da institucionalização demandas: por um habitat III autoconstruído⁸

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade se apropria dessas demandas, legitimamente discutidas nos campos mais heterogêneos e com ampla e plural participação social realizando precisamente conexões entre o direito ambiental e o direito urbanístico, ampliando, assim, “o tradicional enfoque sobre a melhora da qualidade de vida das pessoas centrado na moradia e no bairro até abarcar a qualidade de vida à escala da cidade e de seu entorno rural, como um

⁸ Este tópico precedeu a ocorrência do Habitat III que ocorreu apenas no segundo semestre de 2017. Contudo, as conclusões são extremamente atuais, vez que o Habitat III não conseguiu superar as problemáticas aventadas, pelo contrário.

mecanismo de proteção das populações”, integrando conceitos ambientais e urbanísticos nesta proteção.

Os princípios trazidos pela Carta Mundial pelo Direito à Cidade são: 1) exercício pleno da cidadania e gestão democrática da cidade; 2) Função social da cidade e da propriedade urbana; 3) proteção especial de grupos e pessoas em situação de vulnerabilidade; 4) compromisso social do setor privado; 6) impulso a economia solidária e a políticas impositivas e progressistas. Sendo que conforme artigo XXI Compromissos com a Carta Mundial do Direito à Cidade “II- Os Governos nacionais e locais se comprometem a: 1. Elaborar e promover marcos institucionais que consagram o Direito à Cidade (...)”.

Deste modo, é notório como os marcos trazidos pela Carta Mundial do Direito à Cidade foram introduzidos no nosso ordenamento jurídico, deixamos isso claro com a exploração dos temas relacionados aos princípios tanto de Direito Ambiental quanto de Direito Urbanístico. Houve, sem dúvida, um esforço na institucionalização das demandas. Conforme nossa análise, muitos desses princípios estão presentes no Estatuto da Cidade, mas careceram de efetividade prática.

Nesse sentido e a respeito do comprometimento do governo brasileiro foi inserido entre outros direitos o direito ao transporte como direito social, tentativas de implementar mecanismos de garantias sustentáveis, efetivação do direito à moradia por meio do Programa Minha Casa Minha Vida – um dos maiores programas habitacionais em financiamento do mundo, mas tudo isto foi insuficiente sendo que no Brasil a garantia da casa própria através do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) aniquilou diversos avanços propostos pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab) necessários para a efetivação do direito à cidade.

Para nós o exemplo mais emblemático destas tentativas foi marcado pelo Programa Minha Casa Minha Vida e pela consolidação do direito à moradia como direito social e, posteriormente, pela catástrofe que se tornou o programa repetindo erros do BNH, ou seja, produzindo habitação em moldes bancários, literalmente, pois são seguidos padrões “mínimos” em manual da Caixa Econômica Federal – que é, obviamente, um banco.

Acreditamos que a partir dessa lógica bancária que teve uma exponencial guinada a partir do que aqui chamados de “neoliberalização” da economia seja possível explicar, partindo do Programa Minha Casa Minha Vida, a lógica da produção da cidade e da produção do direito, buscando, portanto, uma outra lógica para o Habitat III.

Sobre esse processo que entendemos fundamental para entender a lógica de produção da cidade no Brasil e os retrocessos trazidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida, assim a construção e autoconstrução das periferias se deu com a forte valorização dos aluguéis frente aos investimentos em infraestruturas nas áreas centrais, o padrão de moradia dos cortiços localizados nos centros das cidades tornava-se caro e carecia de individualidade.

Não há que se negar que a periferia existiu independentemente deste processo, contudo neste determinado contexto ocorreu uma relevante expansão, o que ficou claro foi que “tratava-se de um sistema habitacional eficiente e barato, pois liberava os moradores do pagamento de aluguel, já que eles mesmos construíam suas residências” (KOWARICK, 2009) e garantia-se, assim, a realização do sonho da casa própria. A grande barreira neste processo é que a garantia da casa própria, nestas condições, dependia de um terreno distante do centro, ou seja, desprovidos de infraestrutura além de “o processo de construir a própria residência é longo e penoso. Penoso, pois as tarefas envolvem acentuado esforço físico [...] longo porque [...] a maioria das casas não está pronta depois de decorridos mais de dez anos” (KOWARICK, 2009) – ampliaram-se diversas situações de irregularidades e carências de políticas públicas.

A situação habitacional alarmante evidenciou a necessidade de uma retomada de política urbana habitacional, a despeito das experiências positivas das prefeituras que tiveram prefeitos progressistas como, por exemplo, de São Paulo e Porto Alegre, acreditou-se pela lógica, que a vitória do Lula nas eleições significaria a realização do ideal da Reforma Urbana, em contraposição, embora tenham existido inegáveis investimentos em fundos sociais, o sonho iniciado com a criação do Ministério das Cidades no primeiro ato do governo deflagrou-se no Programa Minha Casa Minha Vida, que em muito pouco se diferenciou do BNH.

O Programa Minha Casa Minha Vida com uma proposta de resolução do problema habitacional teve como principal gestor a Caixa Econômica Federal, e seu ápice de crescimento a crise global para o desenvolvimento interno do país, o resultado da implantação de um modelo bancário aos padrões habitacionais sendo que “a arquitetura é terceirizada (como marketing) e se resume a arranjos de modelos padronizados nos diferentes terrenos disponíveis” (MARICATO, 2011) – tem-se, portanto, uma fábrica de produção de moradias e, como produção fabril, a lógica é simples: o lucro gerido por uma instituição bancária.

Existiram inegáveis investimentos nas periferias, mas os números são inequívocos quanto à hegemonia dos investimentos na produção de residências distantes dos centros urbanos,

sendo assim “a geração e captação da renda fundiária e imobiliária continua a orientar o crescimento urbano e a falta de controle sobre o uso e a ocupação do solo no Brasil” (MARICATO, 2011), ao mesmo tempo em que se tentou uma produção “autogestionária à brasileira” a partir do modelo Minha Casa Minha Vida Entidades:

“Entidades” tem, portanto os requisitos que caracterizam a produção habitacional autogestionária à brasileira (ou o discurso sobre essa produção): permite que os futuros beneficiários, potencialmente selecionados e conhecidos antes dos processos de obra, participem dos projetos e das obras, conheçam os terrenos e seus entornos (...) Mas não é exatamente o que temos visto como resultado da pesquisa. (...) Com o valor do terreno embutido no valor da unidade, vale a velha lógica do terreno mais barato, com dimensões que tornem o empreendimento economicamente viável também pela quantidade de unidades a serem produzidas (...) (RIZEK; AMORE; CAMARGO, 2015)

Ocorre que a participação não ocorreu muito menos nesses momentos decisórios imprescindíveis para retomarmos as questões das lutas fundiárias. A luta por moradia retoma os espaços como organização coletiva e de poder popular, as expectativas e promessas não cumpridas não fizeram com que o real (produção de casas em periferias, ocupações, moradias irregulares) cessasse e a despeito das promessas não cumpridas e da organização governamental que desconsiderou individualidades os movimentos sociais buscaram uma “autoprodução” da Reforma Urbana “o nome que damos a isso é fazer a Reforma Urbana com as próprias mãos: apropriar-se do espaço urbano de acordo com os interesses coletivos (...) sem deixar (...) de enfrentar o Estado para exigir a conquista de nossos direitos” (BOULOS, 2014), nessas experiências de ocupações, lutas e tomadas do espaço “o que está em jogo é a construção de soluções coletivas para problemas que afetam a todos.” (BOULOS, 2014).

A produção da cidade materializou-se na lógica de mercado no Programa Minha Casa Minha Vida e a padronização da moradia – lógica do financiamento e produção em massa “é preciso ensinar as pessoas a viver em apartamentos [...] na medida em que entendem ser necessário padronizar o comportamento, o modo de morar e a vida cotidiana”, para a Casa, para a Copa do Mundo: uma cidade mercado (MORADO, 2014).

E, mais uma vez. implantaram-se novos modelos de resistência: o padrão de produção versos a “autoprodução” de habilidades como resistência e necessidade de sobrevivência ao modelo do PMCMV as “[...] “gambiaras” [...] são provenientes exatamente da escassez ou da economia de recursos por parte dos empreendedores, como também da rigidez do sistema construtivo, que impede alterações necessárias ao longo do tempo. (MORADO, 2014)

A casa como moradia digna não foi alcançada e o esforço em institucionalizar a demanda habitacional demonstrou-se – assim como em outros casos em que a demanda por direitos converteu-se a serviço dos setores econômicos, um “fetiche” em que o valor de uso da cidade foi substituído pelo valor de troca e a cidade converteu-se em mercadoria, assim como muitos direitos trazidos pela Carta Mundial pelo Direito à Cidade, a preocupação que aqui defendemos é que as novas demandas do Habitat III devem atentar-se para a escala do microplanejamento, das heterotopias, individualidades e construções que independem da institucionalização de direitos, mas sim de sua efetividade na prática que considere princípios norteadores do direito ambiental e do urbanístico, mas, mais além, as individualidades do habitat.

4. CONCLUSÃO

A perspectiva da teoria crítica do direito à cidade lefebvriano foi sendo abandonada, de modo que há, no contexto atual, diversas tentativas de resgate dessa perspectiva. Aqui buscamos compreender como a partir da perspectiva do direito, essas demandas foram tratadas de modo apartado e entender que o direito à cidade não pressupõe marcos jurídicos.

Contudo, esses marcos jurídicos não podem ser ignorados na medida em que eles ocorreram e o entendimento de como essa institucionalização, em especial apartada, foi desastrosa. Parte-se então da crítica para entender o movimento sob o qual ocorreu o real.

Como forma de minimizar os problemas urbanos, portanto, em um primeiro momento ensaiou-se uma compatibilidade entre o Direito Ambiental e o Direito Urbanístico que pode ser realizada por meio dos princípios elencados entre esses dois institutos.

O Habitat, como demonstramos, faz, sem dúvida, a conexão dessas demandas e como apontamos indica, como uma das formas de superação, a necessidade dos governos adotarem marcos jurídicos.

A preocupação que aqui buscamos demonstrar é que o direito não deu conta de um tratamento conjunto entre essas demandas, portanto, trabalhamos hipóteses em que mostramos que isto poderia/deveria ser realizado.

No mais, alertamos que independentemente da perspectiva crítica que aqui defendemos e que o direito não dá conta, essas institucionalizações vêm sendo feitas nas conferências do Habitat, para o que sugerimos uma reformulação de agendas, em que seja possível falar de um habitat “autoconstruído” para não incorrer nos erros anteriores e poder, assim, falar de um direito à cidade a caminho de uma perspectiva crítica.

5. REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

AMIN, A. Telescopic Urbanism and the Poor. Forthcoming, *City*, 2013.

BOULOS, Guilherme. **Organização coletiva e poder popular**. Por que ocupamos? São Paulo: Scortecci, 2014.

COBOS, Emilio. Pradilla. Teorías y Políticas urbanas. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v.12, n.2, 2010.

CARLOS, Ana Fani. A. **A condição Espacial**. São Paulo: Ed. Contexto, 2011.

CARLOS, Ana Fani. A. A tragédia urbana. In: CARLOS; Ana Fani; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto. **A cidade como negócio**. São Paulo: Editora Contexto, 2015.

COELHO, Helena Carvalho. El Foro Social Mundial, El debate sobre el otro mundo es posible, como alternativa y resistencia a los modelos de cooperación internacionales. In: **Derecho y Cambio Social**, 2014. Disponível em: <www.derechocambiosocial.com>.

COELHO, Helena Carvalho. **Os perigos e os usos táticos da institucionalização do direito à cidade**. In: 9º Encontro da Associação Nacional de Direitos Humanos ? Pesquisa e Pós-Graduação (ANDHEP), 2016, Vitória. Anais do 9º Encontro da ANDHEP – 2016, 2016.

COELHO, Helena Carvalho. **A interlocução entre o ambiental e o urbano: por um direito à cidade**. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Direito Ambiental – Departamento de Economia Rural e Extensão, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná (UFPR). 2015

CORREIA, Fernando Alves. **Manual de Direito Urbanístico**. 4ª ed. v.1. Coimbra: Almedina, 2008.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. Natureza e cidade na periferia: ampliando o direito à cidade. In: Geraldo Magela Costa; Heloísa Soares de Moura Costa; Roberto Luís de Mello Monte-mór. **Teorias e práticas urbanas condições para a sociedade urbana**. Belo Horizonte: C/Arte, 2015. p.41-54

FIOCRUZ; FASE. **Mapa de Conflitos Envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil**. Disponível em: <<http://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br/>> Acesso em: 30 mar. 2015.

GAIO, Daniel. **O fetiche da lei e a reforma urbana no Brasil**. In: COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloisa Moura; MONTE-MÓR, Roberto Luis de Melo (org.). Teorias e práticas urbanas condições para a sociedade urbana, Belo Horizonte: C/ Arte, 2015

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Formação sócio-espacial e a questão ambiental no**

Brasil. IN: BECKER, Berta K. et al. Geografia e meio ambiente no Brasil. São Paulo: Uchitect, 1995.

GRZYBOWSKI. **Foro Social Mundial:** algo nuevo nació en Porto Alegre. Disponível em: http://old.redtercermundo.org.uy/revista_del_sur/texto_completo.php?id=495. Acesso em: 20/05/2012.

HOLSTON, John. **Cidadania insurgente.** São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

KAPP, Silke. Direito ao espaço cotidiano: moradia e autonomia no plano de uma metrópole. In: **Cad. Metrop.**, São Paulo, v.14, n28, p.463-483, jul/dez, 2012.

KOWARICK, Lucio. A. **Autoconstrução de moradias em áreas periféricas: os significados da casa própria.** Viver em risco. São Paulo: Editora 34, 2009.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política.** Tradução Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana.** Belo Horizonte: UFMG, 1999.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: Arantes, Otilia et al. **A cidade do pensamento único.** Petrópolis: Vozes, 2000.

MORADO, Denise Morado. A cidade-negócio e o Programa Minha Casa Minha Vida no contexto da Copa 2014. In: OLIVEIRA, Junior, Hélio Rodrigues de.; FREITAS, Daniel Medeiros de; TONUCCI FILHO, João Bosco Moura Filho. **Belo Horizonte: os impactos da Copa do Mundo 2014.** Editor Del Rey: Belo Horizonte, 2014.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011

OSÓRIO, Leticia. O direito à cidade como direito humano. In: ALFONSIN, Betania; FERNANDES, Edesio (org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

RIZEK, Cibele Saliba; AMORE, Caio Santo; CAMARGO, Camila Moreno de. Política habitacional e políticas sociais: urgências, direitos e negócios. In: CARLOS; Ana Fani; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto. **A cidade como negócio.** São Paulo: Editora Contexto, 2015.

SANTOS, Orlando Alves Junior; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, Desafios e Recomendações. SANTOS, Orlando Alves Junior; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SMOLKA, Martim O. Meio Ambiente e estrutura intra-urbana. In: MARTINE, George (org). **População, meio ambiente e desenvolvimento: verdades e contradições**. Campinas: Editora Unicamp, 1993.

SOUZA, Marcelo Lopes. Planejamento urbano alternativo? In: SOUZA, Marcelo Lopes. **O Desafio Metropolitano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes. Which right to which city? In defence of political-strategic clarity. In: **Interface: a journal and about social movements**. Volume 2 81): 315 (May 2010).

Artigo de temática livre

Data do envio: 23 de maio de 2019

Data do aceite: 06 de junho de 2019

Como citar:

COELHO, Helena Carvalho. A interlocução entre o ambiental e o urbano: por um direito à cidade. **Revista Científica Foz**, v. 2, n. 1, p. 174-191 jul. 2019.