

## **GARANTIA DO DIREITO A CIDADES SUSTENTÁVEIS**

**Alessandra Cristina dos Santos**

### **RESUMO**

O presente trabalho trata da garantia do direito a cidades sustentáveis previsto no Estatuto das Cidades, definido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. O objetivo principal deste trabalho é analisar como é possível pensar na garantia do direito a cidades sustentáveis, diante do atual quadro de grandes transformações como: a globalização da economia, a reestruturação produtiva, a flexibilização e a precarização das relações de trabalho, as novas forças e os novos atores se apoderando do espaço urbano e um ambiente político-intelectual hostil às políticas redistributivas. Buscamos identificar tanto as dificuldades a serem enfrentadas, quanto às possibilidades e espaços de luta para a construção de cidades menos injustas e desiguais.

### **1 INTRODUÇÃO**

A urbanização acelerada seguida de um modelo de desenvolvimento excludente gerou por décadas a separação entre a cidade ideal da cidade real – esta em grande parte: precária, distante, ilegal ou irregular, sem infraestrutura ou serviços urbanos. Porém, a insuficiência dos serviços públicos, o crescimento dos assentamentos informais e a elevação do preço da terra decorrem muito mais da apropriação privada dos benefícios de rendas geradas pela intervenção pública, do que do excessivo crescimento da população das cidades.

No intuito de dotar o Poder Público de instrumentos adequados para combater os processos especulativos presentes nos centros urbanos foi elaborado, ainda na década de 1970, o projeto de lei de desenvolvimento urbano, que em 1983 se transforma em PL 775/83, porém, devido à lentidão dos debates na Câmara e o início das discussões em torno da nova Constituição, muitas propostas passaram a ser formuladas para a elaboração de um capítulo referente à política urbana.

Destacou-se a proposta elaborada pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana – entidade constituída por representações de movimentos populares, ONG's, Universidades e entidades de representação técnico-profissionais – baseada em alguns princípios gerais, como: a obrigação do Estado de assegurar os direitos urbanos de todos os cidadãos; a submissão da propriedade à sua função social; a gestão democrática da cidade; e o direito à cidade.

Algumas propostas apresentadas pelo MNRU foram incorporadas ao texto Constitucional, no Capítulo da Política Urbana, em seus arts. 182 e 183, que diz:

Art. 182. 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.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

A Lei Federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, incorpora as principais propostas defendidas pelos movimentos populares durante décadas, contém alguns instrumentos experimentados em administrações progressistas da década de 1990, e regulamenta o art. 182 da Constituição Federal. Porém, há autores que questionam qual a real possibilidade de aplicação do Estatuto, considerando o tempo levado até sua aprovação e as alterações ocorridas no período. Segundo Ribeiro e Cardoso (2003):

Neste período, consolidou-se um circuito de acumulação urbana, formado por capitais mercantis e patrimoniais cujas condições de reprodução se ligam com os diversos tipos de lucros e rendas auferidos com as diferenças de qualidade de vida entre as áreas apropriadas pelos que têm o poder de (auto) segregação e o conjunto da cidade formado por um habitat precário em termos de condições construtivas, localização e acesso aos serviços urbanos essenciais à vida na cidade.

O Estatuto da Cidade pode ter um papel importante para tirar da ilegalidade grande parte da população que hoje vive em favelas e loteamentos ilegais, no momento em que reafirma a função social da propriedade, institui a gestão democrática da cidade e assegura a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização. Porém, tudo dependerá da aplicação destes instrumentos e da participação da sociedade nesse processo.

De acordo com a Lei 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade:

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

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

O objetivo do presente trabalho é como pensar na garantia do direito a cidades sustentáveis, prevista no Estatuto das Cidades, diante da situação atual destas junto a um quadro de grandes transformações como: a globalização da economia, a reestruturação produtiva, a flexibilização e a precarização das relações de trabalho, novas forças e novos atores se apoderando do espaço urbano e um ambiente político-intelectual hostil às políticas redistributivas. Não temos a pretensão de esgotar o tema, nem mesmo, de dar respostas a estas questões, apenas de tentar identificar melhor tanto as dificuldades a serem enfrentadas, quanto às possibilidades e espaços de luta para a construção de cidades menos injustas e desiguais.

## 2 QUADRO GERAL

Geralmente a situação de precariedade em que vive grande parcela da população é justificada pela falta de planejamento, falta de política habitacional, pela falta de recursos para investimento em infra-estrutura e de recursos que consigam acompanhar o crescimento populacional, mas como Rolnik salienta, “*é flagrante o quanto o planejamento, a política habitacional e de gestão do solo urbano tem contribuído para construir este modelo de exclusão social*”.

Em que se baseiam os mecanismos de alocação e distribuição? Eles estimulam ou reduzem as desigualdades? As estatísticas mostram que as vantagens são distribuídas desigualmente pela população e que a exclusão territorial está fortemente relacionada à concentração de renda e poder, pois enquanto os 10% mais ricos detêm 75% da riqueza nacional, um em cada três brasileiros das cidades não tem condições dignas de moradia (IPEA, PNAD 2007).

De acordo com a Constituição Federal, em seu Título VII, Capítulo I, “Art. 175, incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos<sup>1</sup>”.

Na área dos **transportes** coletivos, os investimentos em infra-estrutura como terminais, corredores exclusivos e sistemas de monitoramento são geralmente realizados com recursos públicos, e investimentos privados, em veículos e equipamentos. Entre 1995 e 2003, houve uma queda de 40% na demanda pelos serviços de ônibus urbano em oito capitais brasileiras, em consequência de: tarifas crescentes, oferta inadequada e baixo desenvolvimento tecnológico. Assim, há por um lado, o crescimento dos deslocamentos a pé por absoluta impossibilidade de pagar tarifas por parte das classes mais baixas, e por

---

<sup>1</sup> Serviços públicos (conceito jurídico) e Bens públicos puros (conceito econômico) caracterizam-se pela impossibilidade técnica da exclusão do consumo dos não interessados em pagar por eles (não-exclusão), como também pela particularidade do consumo ou o uso por uma pessoa não reduzir a oferta disponível para outra (não-rivalidade).

outro, a baixa qualidade do serviço, o que afasta a classe média dos transportes coletivos, aumentando desta forma o uso do transporte individual e conseqüentemente os problemas de congestionamentos. (Gomide, 2006)

Nas áreas periféricas a situação é mais complicada, a frequência é bem mais baixa e os pontos são mais distantes. Com a falta de condições de pagar a tarifa, aumenta a dificuldade em procurar emprego; o lazer e a integração social ficam dificultados, pois nos fins de semana a oferta dos serviços reduz significativamente; e mesmo havendo vagas no ensino médio o custo do transporte interfere na inclusão escolar. Nos últimos 10 anos, as tarifas dos ônibus urbanos foram, entre os preços administrados, as que mais pressionaram o IPCA, bem diferente da evolução da renda média do trabalho. A CIDE – contribuição de intervenção do domínio econômico, incidente sobre a importação e comercialização de combustíveis, é uma fonte para financiamento das infra-estruturas de transportes. Após os repasses, apenas 7% dos recursos são pulverizados entre todos os municípios brasileiros, os quais geralmente investem em infra-estrutura viária.

Por outro lado, a **infraestrutura urbana** e o **saneamento ambiental** têm apresentado avanços, porém muito lentos e com grandes desigualdades de renda e raça no seu atendimento, como podemos ver nas tabelas 1 e 2. A cobertura de água canalizada entre a população negra e parda e os estratos da população de menor renda, são bem menores do que o acesso encontrado entre os brancos e os grupos de renda mais elevada. Em relação à coleta de lixo, a diferença no atendimento das diversas classes sociais é pequena.

**Tabela 1 Cobertura de Água Canalizada – PNAD 2007**

Diferença no atendimento	% Cobertura
entre os 20% mais pobres	83%
entre os 20% mais ricos	95,7%

Fonte: IPEA, 2008.

**Tabela 2 Esgoto – PNAD 2007**

Diferença no atendimento	% Cobertura
entre os 20% mais pobres	64,6% (incluindo fossa séptica)
entre os 20% mais ricos	92,8%

Fonte: IPEA, 2008.

O próprio mercado comanda as condições de acesso aos serviços públicos, transformando cidadãos em meros consumidores, desvirtuando o sentido de serviço público definido por critérios de universalidade, continuidade e igualdade. A questão da prestação dos serviços públicos deve focar os impactos sociais e urbanos que afetam toda a coletividade, e não ser vista apenas como uma atividade econômica a ser regulada nos termos restritos das agências reguladoras. Segundo Telles (2005):

... em um cenário no qual as políticas urbanas cedem lugar a práticas de gestão de problemas localizados. Junto com a desmontagem dos instrumentos públicos de intervenção estatal, abre-se espaço para o predomínio de lógicas setoriais regidas pelos critérios privados da economia e para microrregulações nos territórios urbanos.

Na última década o déficit habitacional cresceu num ritmo mais acelerado do que o crescimento da população em geral. Tal problema se concentra cada vez mais nas faixas de

renda mais baixa, principalmente naquelas em que a renda não ultrapassa dois salários mínimos. Vários programas públicos de **habitação** fracassaram no atendimento à população mais carente, e os mecanismos de mercado se mostraram incapazes de oferecer uma resposta ao problema da falta de habitação dessa camada de poder aquisitivo tão baixo. A escassa articulação dos programas habitacionais e os demais componentes das políticas de desenvolvimento urbano e social demonstraram que a questão habitacional precisa ser enfrentada de forma articulada pelas políticas urbana, fundiária e de saneamento.

Os dados da PNAD 2007 mostram que 54,6 milhões de pessoas vivem em condições de moradia inadequadas, o que corresponde a 34,5% da população urbana em 2007, sendo que a adequação entre brancos é de 74,1% e entre os negros e pardos 56%. Considerando que a adequação por faixa de renda até ½ s.m. é de 42,7%, e acima de 5 s.m. é de 88,5%. O adensamento excessivo no Brasil urbano corresponde a 7,8%, na região nordeste chega a 15,3% e na cidade de Belém 16,6%. O ônus excessivo no Brasil é da ordem de 3,4%, na região sudeste é de 4,1% e no DF chega a 6,9%.

O solo urbano é um componente essencial para uma política habitacional, e sua disponibilidade em quantidade e condições adequadas é de fundamental importância para o êxito da política. Porém, a maior parte dos programas em relação à questão do solo se restringiu a desapropriar áreas nas distantes periferias, simplesmente transformando solo rural em solo urbano. Exigindo dessa forma, investimentos adicionais por parte do Poder Público para oferecer o mínimo de serviços necessários.

A questão da falta de **acesso a terra** tem início em 1850 com a Lei de Terras, pois, até então, a riqueza se assentava na propriedade sobre o escravo, e com a evolução da nova formação social esta passaria a se constituir sobre a terra, garantindo assim o seu monopólio, fundamental para a dominação de classe. Desta forma, segundo Baldez (2003), *“o acesso à terra foi fechado aos subalternizados, sem que, até hoje, pela ação do Estado se tivesse alguma hora aberto”*, o que revela, que apesar de os embates terem muitas vezes formatação jurídica, seus fundamentos são políticos, e a luta pela terra é uma luta contra o capital.

Para Topalov (1979), a questão fundamental é que o preço da terra é o preço de uma mercadoria sem valor, pois não é um produto do trabalho humano, não é um produto do trabalho privado controlado pelo capital, não tem custo de produção privada. Não segue nem mesmo a lei de oferta e procura, pois se assim fosse, aumentando o perímetro urbano estaria aumentando também a oferta, e com isso o preço deveria cair, e o que acontece é o oposto. Por outro lado (Villaça, 1986), se a terra não pode ser produzida através do trabalho humano, as localizações são socialmente produzidas, sob o comando da classe dominante que aciona o Estado, os empreendedores imobiliários e a ideologia. O preço da terra representa a cristalização do tempo de trabalho socialmente necessário para a produção da cidade e do tempo para produção da infra-estrutura e dos equipamentos urbanos do local. Fica nítido como ocorre a socialização da produção e a apropriação privada do produto do trabalho social.

A Declaração do Fórum Habitat, conferência da ONU sobre assentamentos humanos, realizada em 1976, tratou a terra urbana e sua propriedade privada da seguinte forma:

A terra, por sua natureza única e pelo papel crucial que desempenha nos assentamentos humanos, não pode ser tratada como um patrimônio qualquer, controlado pelos indivíduos e sujeito às ineficiências e pressões do mercado. A propriedade privada da terra é também um dos principais instrumentos de acumulação e concentração de riqueza, contribuindo, portanto para a injustiça social; sem controle, ela pode tornar-se um obstáculo sério ao planejamento e a implementação de programas de urbanização. A justiça social, a renovação e o desenvolvimento urbanos, a habitação decente e boas condições de saúde para o povo só podem ser conseguidos se a terra for usada segundo os interesses da sociedade como um todo.

A distribuição de renda, a ausência de financiamento para rendas muito baixas, a alta taxa de juros, a limitação da oferta de terrenos, o marco regulatório excludente, o investimento limitado em infra-estrutura e os mecanismos especulativos levaram à contínua reprodução dos assentamentos informais, presentes em praticamente 100% das cidades com mais de 500 mil habitantes, e em 80% das cidades entre 100 mil e 500 mil habitantes.

Com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento e com o aumento da oferta de crédito habitacional, o acesso à moradia ficou um pouco mais fácil, pois estão sendo disponibilizados recursos para subsídios aos financiamentos habitacionais, e também, recursos a fundo perdidos para urbanização de favelas. Estão em andamento grandes projetos de urbanização de assentamentos precários, com implantação de infra-estrutura, construção de moradias, melhorias habitacionais, regularização fundiária, construção de equipamentos públicos – ainda que muito abaixo das quantidades mínimas para o atendimento da população.

As profundas transformações do modelo econômico decorrentes da reestruturação produtiva, da integração mundial dos mercados financeiros, da internacionalização das economias, da desregulamentação e abertura dos mercados, com a quebra de barreiras protecionistas e suas conseqüências político-sociais, vêm atingindo, de forma acelerada e diferenciada, amplos setores da população trabalhadora. Essas mudanças, em grau e extensão diferentes entre países e no interior dos mesmos, geram permanentes incertezas ao trabalhador.

A exclusão do mundo do **trabalho** está fortemente relacionada com a exclusão sócio-espacial, pois afeta o ambiente urbano, tanto em termos territoriais como sociais. A crise do trabalho através da liberalização da economia mundial, a precarização das relações de trabalho, a revolução tecnológica, a redução no número de empregos e a impossibilidade de ingresso ou reingresso de uma grande massa de trabalhadores ao mercado de trabalho estão gerando uma massa supérflua ao sistema. Redirecionando, inclusive, o foco das discussões sobre os problemas sociais decorrentes, pois as esquerdas que antes criticavam o trabalho alienante, repetitivo e não criativo, vêm-se perplexas com um novo problema: encontrar formas de incorporar os indivíduos a essa mesma forma de trabalho, que já aparece como algo desejável e quase um sonho distante de segurança e estabilidade. Esse processo aliado à redefinição do papel do Estado acentua as antigas e cria novas desigualdades sociais.

### 3 INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO



O Estatuto da Cidade define os instrumentos que o poder público pode utilizar para garantir o cumprimento da função social da propriedade<sup>2</sup>, da regularização fundiária<sup>3</sup> e a gestão democrática e participativa<sup>4</sup> da cidade. Para Rodrigues (2006), os instrumentos: a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, os consórcios imobiliários e as operações urbanas consorciadas, “*apenas reafirmam a propriedade da terra e dos imóveis, sem contestar seu uso*”.

A outorga onerosa do direito de construir (solo criado) e outorga onerosa de alteração de uso permitem que se descumpra a lei de uso e ocupação do solo por meio de pagamento em dinheiro ou de outro tipo de contrapartida. Segundo Dallari (2006), o “solo criado” não se trata de um tributo, pois não há obrigatoriedade, trata-se de um simples ônus<sup>5</sup>, pois só paga quem voluntariamente deseja agregar solo artificial ao solo natural do qual é detentor. Em princípio, os recursos provenientes da adoção destes instrumentos deveriam ser aplicados na construção de unidades habitacionais, na regularização e reservas fundiárias, e na implantação de equipamentos comunitários.

A operação urbana consorciada, um conjunto de intervenções coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários moradores, usuários permanentes e investidores privados tem, em tese, o objetivo de realizar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. Sendo na verdade um instrumento útil ao capital imobiliário, pois este financia parte dos investimentos cujo resultado será sua própria valorização, trazendo pouco ou nenhum benefício à população de baixa renda.

O Poder Público municipal pode facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsória o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel. O proprietário faculta ao Poder Público o seu imóvel, e após a realização das obras recebe unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas no valor correspondente ao valor deste antes da execução das obras. Dessa forma, o instrumento de parcelamento, edificação ou utilização compulsória, seguido do IPTU progressivo e no tempo e de desapropriação com pagamento em títulos, tem como objetivo combater a existência de vazios urbanos e a decorrente especulação imobiliária, realizando a função social da propriedade, se transformado em um instrumento de concentração de renda, na medida em que investe recurso público na valorização de imóvel particular.

A Contribuição de melhoria é um tributo que se destina à absorção das mais-valias decorrentes da execução de obras públicas, já previsto no Código Tributário Nacional desde 1966, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado. Com a Constituição de 1988, deixou de constar o limite total, mantendo-se apenas o limite individual, pois seria considerada bitributação a cobrança de quantia superior ao da valorização do imóvel decorrente das obras públicas. A contribuição de melhoria também está inserida entre os institutos tributários e financeiros do Estatuto da Cidade, em seu art. 4º, IV, “b”,

---

<sup>2</sup> Parcelamento e edificação compulsórios, imposto predial e territorial progressivo no tempo, desapropriação com títulos da dívida pública, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir.

<sup>3</sup> Concessão especial para fins de moradia, concessão do direito real de uso e zonas especiais de interesse social, usucapião especial urbana.

<sup>4</sup> Plano diretor participativo, orçamento participativo, audiências e conferências públicas, conselhos de política urbana.

<sup>5</sup> Ônus é o encargo que alguém deve suportar como condição para obter algo de seu interesse, em seu próprio benefício.

apresentando-se como um instrumento de implementação da política de desenvolvimento urbano no plano municipal, na medida em que contribui para o equilíbrio socioeconômico e o combate à especulação imobiliária. É de fundamental importância para a justa distribuição dos encargos públicos, porém apresenta dificuldades em estabelecer os limites, como o custo da obra e a valorização decorrente para cada imóvel afetado.

E para regularização fundiária: a concessão do direito real de uso que pode promover melhores condições jurídicas em termos urbanísticos e sociopolíticos de segurança da posse, mais consistente do que a transferência de títulos individuais de propriedade plena para a população pobre, e que ainda serve de garantia em contratos de financiamento habitacionais. Este instrumento é uma prerrogativa do Poder Público, a concessão especial para fins de moradia prevista na Medida Provisória nº 2.220/2001, cria um direito subjetivo aos ocupantes de imóveis públicos, esse direito assegurado até 30 de junho de 2001 possuiu como sua, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição uma área urbana pública de até 250m<sup>2</sup>; a regulamentação da usucapião especial urbana constitui um grande avanço, pois permite que juízes olhem para a matéria com outros olhos, sem que tenham que se basear na usucapião prevista no Código Civil.

Há dois modelos de políticas urbanas contidos no Estatuto da Cidade: um modelo redistributivo e regulatório, pois pretende capturar parte da renda gerada pela expansão urbana para financiar ações públicas mais igualitárias e submeter à valorização da terra aos imperativos das necessidades coletivas, este “*implica ações conflituosas, já que intervêm nos interesses econômicos e patrimoniais que historicamente comandam a política urbana no Brasil*”; e um modelo distributivo, pois está ligado à provisão de serviços habitacionais e urbanos pelo Poder Público, sendo “*provavelmente apoiadas por todas as forças, já que os políticos vêem nelas um poderoso mecanismo de consolidação e ampliação de suas bases eleitorais e não intervêm nos interesses econômicos e patrimoniais*” (Ribeiro, 2003).

#### **4 DIREITO À CIDADE**

O princípio do direito à cidade almeja um modelo mais igualitário de vida urbana dentro de uma visão de cidade como produto histórico e fruto do trabalho coletivo. Pressupõe a adoção de uma política redistributiva que inverta prioridades relativas aos investimentos públicos e que se traduza na garantia de acesso de toda a população aos benefícios da urbanização.

Segundo Harvey (2008), a urbanização tem desempenhado um papel ativo junto aos gastos militares na absorção dos excedentes de capital, por um processo de transformação das infra-estruturas urbanas, pela construção de um novo modo de vida, pela criação de novas instituições financeiras e instrumentos de crédito, através da destruição criativa impedindo as massas de todo direito à cidade, ficando restrito a uma reduzida elite política e econômica que possui condições de (re) modelar a cidade como bem quiser, e ainda que:

El derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad. Esta transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización.

Para o autor, o caminho para o enfrentamento dessa situação seria um maior controle democrático sobre a produção e a utilização do excedente, através da construção de um amplo movimento social, pois neste momento a luta deve ser global, já que é esta a escala



em que os processos de urbanização vêm ocorrendo. Reforçando também que a urbanização é um fenômeno de classe, e por que não, de luta de classes, visto que há uma acumulação por espoliação dos mais pobres para promover espaços aos mais ricos.

De acordo com Lefebvre (2001) “*a cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana*”. O Direito à cidade aparece como um apelo, uma exigência ao direito à vida urbana, transformada e renovada, e se manifesta como forma superior dos direitos. “*O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade)*”.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se antes a negação da universalidade dos direitos, da cidadania e da legalidade estava vinculada ao “favor”, “privilégio” e “arbitrariedade”, desvirtuando a coisa pública e tendo o aparelho do Estado como o grande promotor da ruptura entre a cidade ideal e a real, depois de todos esses anos de gestação do Estatuto da Cidade, com a financeirização da produção do espaço através das incorporadoras, a alteração no papel do Estado que passou de provedor para regulador, a situação é muito diversa de quando se iniciou as lutas pela reforma urbana. A difusão do modelo neoliberal, que associa Estado a atraso, e mercado à modernidade, provoca a mercantilização dos serviços públicos essenciais como abastecimento de água, coleta de esgotos, luz, transporte, saúde e educação, da produção de moradia, da terra urbana e da cidade, juntamente com transformações no modelo de gestão das cidades. Mas como nos lembra Telles (1999), se transformarmos essas evidências de perda e de impotência em relação aos direitos sociais em pressuposto, ficaremos presos à nossa realidade presente, correndo “*o risco de demissão do pensamento, para não dizer da ação, sem abertura para um campo de possíveis*”.

É preciso identificar os espaços em que há possibilidade de luta, embora haja em certo grau um enfrentamento no campo do direito, este não é o fundamental. A luta pela terra urbana é uma luta política. É preciso lutar pela cidade como um direito e não como um simples bem de consumo, e principalmente que os personagens dessa história tenham voz e assumam a cena política reivindicando seus direitos, exigindo a garantia de cidades realmente sustentáveis.

## 6 REFERÊNCIAS

- Dallari, A. A. e Branco, A. M. (2006) **O Financiamento de obras e de serviços públicos**, Paz e Terra, São Paulo.
- Fernandes, E. (2007) Constructing the 'Right To the City' in Brazil, **Social & Legal Studies**, 16 (2), p. 201-219.
- Harvey, D. (1980) **A Justiça Social e a Cidade**, Hucitec, São Paulo.
- \_\_\_\_\_ (2008) El Derecho a La Ciudad, **New left review**, n. 53, pags. 23-39.
- Gomide, A. (2006) Mobilidade Urbana, Iniquidade e Políticas Sociais, **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. IPEA. n. 12. fev.**, Brasília.
- IPEA (2008) **Saneamento Básico/Habitação: Pnad 2007 – Primeiras Análises**, Vol. 5, Comunicação da Presidência, Brasília.
- Lefebvre, H. (2006) **O Direito à Cidade**, 4. ed., Centauro, São Paulo.
- Lei Federal nº 10.257 de 2001. **Estatuto da Cidade**.

- Maricato, E. (1995) **Metrópole na Periferia do Capitalismo: Ilegalidade, Desigualdade e Violência**, São Paulo.
- Ministério Das Cidades (2008) **Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários – Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**, Brasília.
- Ribeiro, L. Q. e Cardoso, A. (2003) **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**, FASE, Rio de Janeiro.
- RODRIGUES, A. M. (2007) A Cidade como Direito. **Revista Scripta Nova**. Ago., vol. XI, num. 245.
- \_\_\_\_\_. (2005) Direito à Cidade e o Estatuto da Cidade. **Revista Cidades** – Grupo de Estudos Urbanos – vol. 2, n. 3, jan./jun., p. 89-110 – Presidente Prudente, SP.
- \_\_\_\_\_. (2006) Luchas por el derecho a la ciudad, **Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, Universidad de Barcelona, Barcelona.
- Rolnik, R. (2007) A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios, In: Bueno, L. M. & Cymabalista, R. (org.) **Planos diretores Municipais – Novos Conceitos de Planejamento Territorial**, Annablume, São Paulo.
- Telles, V. S. (1999) **Direitos Sociais – Afinal do que se trata?**, Ed. UFMG, Belo Horizonte.
- \_\_\_\_\_; HENRY, E. (2005) **Serviços Urbanos, Cidade e Cidadania**, 2. ed., Editora Lúmen Júris, Rio de Janeiro.