

O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática

Nelson Saule Júnior

Nelson Saule Júnior é advogado especializado em direito urbanístico e integrante da equipe técnica do Pólis

Publicado em: 30/03/2005

O Direito à Cidade como condição para cidades justas, humanas e democráticas

O novo milênio aponta para um crescimento mundial da população vivendo nas cidades, considerando que metade da população mundial vive em aglomerados urbanos. Estima-se que, em 2050, a taxa de urbanização no mundo chegará a 65%. Governar democraticamente as cidades, como territórios de grande riqueza e diversidade econômica, ambiental, política e cultural, de modo que sejam respeitados os direitos dos habitantes, é um desafio para a humanidade, no novo milênio.

Nossas vivências nas cidades, na busca para criar as condições necessárias para vivermos em harmonia, paz e felicidade, têm combatido os modelos de sociedade com elevados padrões de concentração de riqueza e de poder, usufruídos por um reduzido número de pessoas e aglomerados econômicos. E temos enfrentado os processos acelerados de urbanização, que contribuem para a depredação do meio ambiente e para a privatização do espaço público, gerando empobrecimento, exclusão e segregação social e espacial.

As cidades como espaço social que ofereçam condições e oportunidades equitativas aos seus habitantes, de viverem com dignidade, independente das características sociais, culturais, étnicas, de gênero e idade, felizmente continuam a ser objetivo de muitos indivíduos, grupos sociais, organizações da sociedade, movimentos populares, instituições religiosas, partidos políticos, gestores públicos, comprometidos em alcançar uma vida melhor, de felicidade, paz, harmonia e solidariedade para as pessoas, nas cidades.

Para que haja cidades justas, humanas, saudáveis e democráticas, é preciso incorporar os direitos humanos no campo da governança das cidades, de modo que as formas de gestão e as políticas públicas tenham como resultados de impacto a eliminação das desigualdades sociais, das práticas de discriminação em todas as formas da segregação de indivíduos, grupos sociais e comunidades, em razão do tipo de moradia e da localização dos assentamentos em que vivam.

Em diversas regiões do mundo, são muitas as experiências de lutas sociais para modificar os modos de governar, planejar e desenvolver as cidades, de modo que os seus habitantes apropriem-se e usufruam a riqueza, tanto no aspecto econômico como também na produção do conhecimento e da cultura.

No Brasil, tem sido relevante a relação construída de diversas organizações não

governamentais, movimentos populares, associações profissionais, pesquisadores, grupos religiosos, organizações políticas que adotam uma plataforma de reforma urbana, a partir do processo de democratização do país, em meados dos anos 80 do século XX, em torno de uma plataforma da reforma urbana, para mudar a realidade de segregação e discriminação e desigualdade nas cidades brasileiras. Esta relação construída tem como marcos referenciais a ética e a solidariedade, que se materializam numa coalizão de organizações populares e da sociedade civil denominada Fórum Nacional de Reforma Urbana.

Esta plataforma foi apresentada ao Congresso Brasileiro, no processo constituinte que resultou na Constituição Brasileira de 1988, mediante uma emenda popular de reforma urbana com os seguintes objetivos:

Reconhecimento do direito à cidade: reconhecimento dos direitos das pessoas que vivem na cidade, como um direito fundamental.

Aplicação dos Princípios das funções sociais da cidade e da propriedade: condicionar as atividades econômicas e de desenvolvimento e o direito à propriedade urbana, a uma política urbana que promova as funções sociais da cidade e da propriedade.

Implementação da Gestão Democrática da Cidade: fortalecer o papel dos municípios para a promoção de políticas públicas que assegurem os direitos dos habitantes das cidade mediante uma gestão democrática das cidades, de modo a assegurar a participação popular dos segmentos em situação de desigualdade econômica e social.

No campo institucional, este movimento pela reforma urbana teve como conquista o capítulo da política urbana na Constituição brasileira e da lei nacional Estatuto da Cidade, e a criação do Ministério das Cidades. O Fórum Nacional de Reforma Urbana também é protagonista, com outros atores sociais, da primeira Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2003, com o objetivo de estabelecer as diretrizes e metas das políticas nacionais de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento ambiental e transporte e mobilidade urbana, e da implantação do Conselho Nacional das Cidades (abril de 2004), composto de diversos segmentos do Poder Público e da Sociedade Civil.

O Fórum Nacional de Reforma Urbana tem uma coordenação nacional, assim composta:

Movimentos Populares: União Nacional por Moradia Popular, Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), Central de Movimentos Populares (CMP), Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN);

Entidades Profissionais: Federação Nacional dos Arquitetos, Associação dos Geógrafos do Brasil (AGB), Associação Brasileira de Engenheiros e Arquitetos, Federação Nacional dos Sindicatos dos Engenheiros (Fisenge, Fenaee), Federação Nacional dos Servidores da Caixa Econômica Federal, Federação Nacional dos Estudantes de Engenharia e Arquitetura (Fenea);

Organizações Não Governamentais: Instituto Pólis, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibama), Fase, Ibase, CAAP, Bento Rubião, Cohre, Associação Nacional dos

Transportes Públicos (ANTP).

A noção política e cultural do direito à cidade como carro chefe da reforma urbana, a partir da edição do Estatuto da Cidade (lei nacional de política urbana), transformou-se num marco referencial legal e institucional para as experiências existentes nas cidades brasileiras. A adoção de legislações nos municípios, que reconhecem direitos de grupos sociais que vivem em assentamentos informais, criam instrumentos de participação popular na gestão da cidade, dentre os quais os conselhos e as conferências das cidades. O orçamento participativo reforça a vinculação entre Governança Urbana Democrática e políticas públicas que priorizem a proteção e a realização dos direitos coletivos dos habitantes mais vulneráveis que vivem nas cidades.

O direito à cidade, adotado pelo direito brasileiro, o coloca no mesmo patamar dos demais direitos de defesa dos interesses coletivos e difusos, como por exemplo o do consumidor, do meio ambiente, do patrimônio histórico e cultural, da criança e adolescente, da economia popular. Esta experiência brasileira é inovadora quanto ao reconhecimento jurídico da proteção legal do direito à cidade, na ordem jurídica interna de um país.

A forma tradicional de buscar a proteção dos direitos dos habitantes das cidades nos sistemas legais traz sempre a concepção da proteção de um direito individual, de modo a prover a proteção dos direitos da pessoa humana na cidade. A concepção do direito à cidade no direito brasileiro avança, ao ser instituído com objetivos e elementos próprios, configurando-se como um novo direito humano, e, na linguagem técnica jurídica, como um direito fundamental.

A internacionalização do Direito à Cidade – das Conferências Globais ao Fórum Social Mundial

A experiência brasileira de buscar o reconhecimento institucional do direito à cidade a partir de uma ação política da defesa da implantação da plataforma da reforma urbana contribuiu para que fosse introduzido, gradativamente, nos Fóruns Internacionais Urbanos, o direito à cidade, na pauta dos processos globais voltados a tratar dos assentamentos humanos. Cabe destacar o Tratado sobre a questão urbana, denominado "Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis", elaborado na Conferência da Sociedade Civil Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, durante a Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro (ECO-92). Esse Tratado foi construído com as contribuições do Fórum Nacional de Reforma Urbana e da organização internacional Habitat Internacional Coalition.

Neste Tratado, o direito a cidades é concebido como o direito à cidadania – direito dos habitantes das cidades e povoados a participarem na condução de seus destinos. Inclui o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer, à informação. Inclui também o direito à liberdade de organização; o respeito às minorias e à pluralidade étnica, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e o reconhecimento de sua plena cidadania; a preservação da herança histórica e cultural e o usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem

distinções de gênero, nação, raça, linguagem e crenças.

O Tratado compreende a gestão democrática da cidade, como a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades e povoados, submetida ao controle e participação da sociedade civil, destacando-se como prioritários o fortalecimento e autonomia dos poderes públicos locais e a participação popular. A função social da cidade, que no Brasil passou a ser princípio constitucional da política urbana, tem a seguinte compreensão, neste Tratado: o uso socialmente justo do espaço urbano para que os cidadãos apropriem-se do território, democratizando seus espaços de poder, de produção e de cultura, dentro de parâmetros de justiça social e da criação de condições ambientalmente sustentáveis.

Outro processo global importante, no qual foi introduzido um diálogo sobre o direito à cidade e a reforma urbana, foi a Conferência Global sobre os Assentamentos Humanos das Nações Unidas, Habitat II, realizada na cidade de Istambul, em 1996. Nesta Conferência, o tema que gerou maiores atenções e polêmicas foi o reconhecimento do direito à moradia como um direito humano, pelos organismos internacionais (como a Agência Habitat das Nações Unidas e os Governos dos Estados Nacionais). O reconhecimento do direito à moradia na Agenda Habitat – que é o documento oficial da Conferência, contendo um conjunto de compromissos para os países promoverem medidas que modifiquem as condições de desigualdade e de violações de direitos nos assentamentos humanos – foi um passo embrionário para a construção do direito à cidade na esfera internacional.

Na passagem para o novo milênio, o Fórum Social Mundial tornou-se palco privilegiado para a internacionalização do direito à cidade. A estratégia estabelecida por um conjunto de organizações da sociedade atuantes com as questões urbanas, foi elaborar uma Carta Mundial do Direito à Cidade. A primeira versão da Carta teve como subsídios a Carta Européia dos Direitos Humanos na Cidade, elaborada pelo Fórum de Autoridades Locais, em Saint Dennis, em maio de 2000, e o Tratado "Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis", plataforma brasileira do direito à cidade e a reforma urbana.

Desta articulação da Carta Mundial do Direito à Cidade no Fórum Social Mundial, têm participado as seguintes organizações:

– no âmbito nacional: o Fórum Nacional de Reforma Urbana, a Frente Nacional de Prefeitos, o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), o Fórum Permanente das Pessoas Portadoras de Deficiências, o Conselho Federal de Arquitetura, Engenharia e Agronomia (Confea), a Frente Nacional de Saneamento, o Fórum Nacional de Participação Popular, Associação Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (Anpur), Confederação Nacional dos Profissionais Liberais e o Fórum Intermunicipal de Cultura – Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais;

– no âmbito internacional: Cohre, Centro de Proteção do Direito à Moradia, Habitat International Coalition, Fecoc, Secretaria Latino Americana de La Vivienda Popular, International Research Group on Law and Urban Space (Irggus), PGU, Programa de Gestão Urbana das Nações Unidas (UN/HABITAT), United Nations Human Settlements Programme,

Rede Latinoamericana de Megacidades, Comissão de Huairou, Rede Mulher e Habitat, Rede Mundial de Artistas em Aliança, Anistia Internacional, Coordenação SUD/ABONG (Eixo Urbano), Plataforma Interamericana de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, Aliança Internacional dos Habitantes, Fórum de Autoridades Locais de Porto Alegre.

O processo desencadeado no Fórum Social Mundial, de construção da Carta Mundial do Direito à Cidade, tem o objetivo de disseminar a concepção do direito à cidade como um novo direito humano, com base numa plataforma de reforma urbana para ser implementada pelos países, visando a modificar a realidade urbana mundial mediante a construção de cidades justas, humanas, democráticas e sustentáveis. Tem também o objetivo do reconhecimento institucional do direito à cidade como um novo direito humano, nos organismos das Nações Unidas (como a Agência Habitat, PNUD, Comissão de Direitos Humanos), bem como nos organismos regionais (como a Organização dos Estados Americanos). Esta ação visa a influenciar as formas de governança das políticas globais, regionais e nacionais urbanas, de modo que sejam democráticas e revertam o quadro de desigualdade social nas cidades.

A partir do ano de 2004, tanto no Fórum Social das Américas, na cidade de Quito, como no Fórum Urbano Mundial, em Barcelona, a Carta Mundial do Direito à Cidade está sendo fruto de um processo de revisão, de modo a tratar de assuntos estratégicos para as cidades, como o tema da governança urbana democrática, da implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais dos habitantes das cidades, da adoção de uma economia mais justa e solidária, que promova o desenvolvimento humano de forma sustentável, dos compromissos a serem assumidos pelos diversos segmentos da comunidade internacional para o seu cumprimento, e as ações necessárias para o reconhecimento internacional do direito à cidade como um direito humano.

Com a crença e esperança de que Outra Cidade é Possível, o Fórum Social Mundial de 2005, em Porto Alegre, é um momento privilegiado para a continuidade do caminho que ainda precisa ser percorrido para a internacionalização do direito à cidade.

A seguir, apresentam-se alguns tópicos sobre a nova versão da Carta Mundial, para que um número maior de cidadãos do mundo se apropriem e sejam protagonistas desta jornada global, para fazermos um mundo no qual as pessoas vivam com dignidade e em paz.

Dos componentes da Carta Mundial do Direito à Cidade

A Carta Mundial do Direito à Cidade contém inicialmente a compreensão do direito à cidade; define o que é entendido como cidade e cidadãos da cidade. Em seguida, estabelece os princípios do direito à cidade. A Carta contém tópicos que tratam dos direitos relativos à gestão da cidade, dos direitos civis e políticas da cidade e dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Na parte final da Carta, são estabelecidas as medidas de implementação e supervisão do direito à cidade e os compromissos para as redes e organizações sociais, governos nacionais e locais e organismos internacionais, para a sua implementação.

Da compreensão e dos princípios do Direito à Cidade, na Carta Mundial

O Direito à Cidade na Carta Mundial é compreendido como o direito ao usufruto equitativo das cidades, dentro dos princípios de sustentabilidade e justiça social. É compreendido como um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere a legitimidade de ação e de organização, com base nos seus usos e costumes, com o objetivo de alcançarem o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. É um direito interligado e interdependente de todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente. De acordo com a carta, todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, etnia e orientação política e religiosa, preservando a memória e a identidade cultural.

A carta denomina cidade toda vila, aldeia, capital, localidade, subúrbio, município, povoado organizado institucionalmente como uma unidade local de governo de caráter municipal ou metropolitano, seja urbano, semi-rural ou rural. A cidade é compreendida como um espaço coletivo culturalmente rico e diversificado, que pertence a todos os seus habitantes. A Carta considera como cidadãos(ãs) todas as pessoas que habitam de forma permanente ou transitória as cidades.

A Carta estabelece os seguintes princípios do direito à cidade:

1. Gestão democrática da cidade
2. Função social da cidade
3. Função social da propriedade
4. Exercício pleno da cidadania
5. Igualdade, não discriminação
6. Proteção especial de grupos e pessoas vulneráveis
7. Compromisso social do setor privado
8. Impulso à economia solidária e a políticas impositivas e progressivas

Dos elementos do Direito à Cidade

São considerados como direitos relativos à gestão da cidade, os seguintes: desenvolvimento urbano equitativo e sustentável, participação no orçamento da cidade, transparência na gestão da cidade e direito à informação pública. Pela Carta, para o desenvolvimento urbano equitativo e sustentável as cidades devem comprometer-se a regular e controlar o desenvolvimento urbano, mediante políticas territoriais que priorizem a produção de habitação de interesse social e o cumprimento da função social da propriedade pública e privada, em observância aos interesses sociais, culturais e ambientais coletivos, sobre os individuais. Para tanto, as cidades obrigam-se a adotar medidas de desenvolvimento urbano, em especial a reabilitação das habitações degradadas e marginais, promovendo uma cidade integrada e equitativa.

Sobre o direito de participação no orçamento da cidade, as cidades signatárias devem

comprometer-se a garantir um sistema de participação direta, eqüitativa e deliberativa, na definição das políticas e orçamentos municipais, em canais institucionais, abertos a todos(as) os(as) cidadãos(ãs), das organizações comunitárias e dos conselhos e comissões setoriais e territoriais.

Sobre a transparência na gestão da cidade, as cidades, em acordo com o princípio da transparência, comprometem-se a organizar a estrutura administrativa, de modo tal que garanta a efetiva responsabilidade de seus governantes frente aos cidadãos(ãs), assim como a responsabilidade da administração municipal frente aos órgãos do governo, complementando a gestão democrática.

Referentes aos direitos civis e políticos, estão previstos o direito à participação política, à justiça e segurança pública e à convivência pacífica solidária e multicultural.

Sobre o direito à participação política, as cidades devem garantir o direito a eleições livres e democráticas dos representantes locais, a realização de plebiscitos e iniciativas legislativas populares e o acesso eqüitativo aos debates e audiências públicas, sobre temas relativos ao direito à cidade.

Sobre o direito à justiça, as cidades obrigam-se a garantir o acesso ao serviço de justiça, estabelecendo políticas especiais em favor dos grupos mais empobrecidos da população, e fortalecendo os sistemas de defesa pública gratuita.

Sobre o direito à segurança pública e a convivência pacífica solidária e multicultural, as cidades comprometem-se a criar condições para a conveniência pacífica, o desenvolvimento coletivo e o exercício da solidariedade; para tanto, garantirão o pleno usufruto da cidade, respeitando a diversidade e preservando a memória e a identidade cultural de todos os cidadãos, sem discriminação.

A Carta trata dos Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais das Cidades, que são os seguintes: acesso aos serviços públicos domiciliares e urbanos, transporte público e mobilidade urbana, moradia, educação, trabalho, cultura e lazer, saúde e meio ambiente.

Estratégias para a implementação da Carta Mundial do Direito à Cidade

A Carta estabelece as medidas para a implementação do direito à cidade, tais como: utilizar o máximo de seus recursos disponíveis para cumprir as obrigações jurídicas estabelecidas nesta carta, proporcionar capacitação e educação em direitos humanos a todos os agentes públicos relacionados com a implementação do direito à cidade, estabelecimento de mecanismos de avaliação e monitoramento das políticas de desenvolvimento urbano e inclusão social.

A Carta estabelece as situações que configuram lesão ao direito à cidade referentes a ações e omissões, que resultem no impedimento, em recusa, em dificuldade e impossibilidade de realização dos direitos estabelecidos naquela Carta, como: participação política coletiva de habitantes e mulheres e grupos sociais na gestão da cidade; cumprimento das decisões e

prioridades definidos nos processos participativos que integram a gestão da cidade; manutenção das identidades culturais, formas de convivência pacífica, produção de habitação social.

Por fim, estabelecem-se os compromissos para a implementação da Carta. Para as redes e organizações sociais, é estabelecida a construção de plataformas de exigibilidade do direito à cidade, para documentar e disseminar experiências nacionais e locais que apontem para a construção deste direito. Os Governos Nacionais e Locais devem ter como compromissos elaborar e promover marcos institucionais que consagrem o direito à cidade e construir plataformas associativas, com ampla participação da sociedade civil, para promover o desenvolvimento sustentável nas cidades. Os organismos internacionais devem empreender todos os esforços para sensibilizar, estimular e apoiar os governos para assumirem os compromissos da Carta, e monitorar e promover a aplicação dos pactos de direitos humanos e outros instrumentos internacionais que contribuam na construção do direito à cidade.