



Direito à Cidade e a execução da política urbana no Brasil: uma análise do princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

Agenor Calazans da Silva Neto¹

RESUMO: Este artigo analisa o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização estabelecido pelo Estatuto da Cidade como uma das diretrizes da política urbana no país. Em um primeiro momento, discorre-se sobre o surgimento da ideia de Direito à Cidade e o seu significado. Em seguida, é feita a análise da regulamentação da política urbana no ordenamento jurídico pátrio. Por fim, debruça-se especificamente sobre o conteúdo e aplicação do princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, concluindo que o desenvolvimento das cidades deve pautar-se pela busca da redução das desigualdades mediante o desenvolvimento de meio que permitem o pleno exercício das potencialidades humanas e a realização de condições de vida digna para todos. Constrói-se a partir de pesquisa bibliográfica e documental, análise de legislação e coleta de dados em sites de organismos governamentais e não governamentais.

PALAVRAS-CHAVE: cidade, desigualdade, dignidade, justiça, urbanização.

Right to the City and the implementation of urban policy in Brazil: an analysis of the principle of fair distribution of benefits and burdens arising from the urbanization process.

ABSTRACT: This article analyzes the principle of fair distribution of benefits and burdens arising from the urbanization process established by the City Statute as one of the guidelines of urban policy in the country. At first, we discuss the emergence of the idea of the Right to the City and its meaning. Then, an analysis of the regulation of urban policy in the country's legal system is carried out. Finally, it focuses specifically on the content and application of the

¹ Mestrando em Direito (UCSAL), especialista em Direito Urbanístico e Ambiental (PUC/MG), bacharel em Direito (UFBA).



principle of fair distribution of benefits and burdens arising from the urbanization process, concluding that the development of cities must be guided by the search for the reduction of inequalities through the development of means that allow the full exercise of human potential and the achievement of dignified living conditions for all. It is built from bibliographic and documentary research, analysis of legislation and data collection on websites of governmental and non-governmental organizations.

KEYWORDS: city, inequality, dignity, justice, urbanization.

1. Introdução

A produção social do espaço urbano decorre de um processo de construção coletiva, a partir da convivência entre pessoas com origem, raça, sexo, cor, idade e diversos outros elementos de identidade diferentes, sendo que todos contribuem ao resultado final da cidade, seja positiva ou negativamente.

A concentração de interesses, muitas vezes antagônicos, no âmbito da cidade, faz com que esta seja um local marcado por lutas por direitos e manifestações sociais, tendo como pano de fundo as relações de poder na urbe.

A ideia de Direito à Cidade, formulada pelo filósofo francês Henri Lefebvre, surge nesse contexto e revela a noção de que cidade deve ser concebida como local de desenvolvimento e manifestações das liberdades vitais dos indivíduos, de modo que sua construção deve ocorrer de forma democrática e sempre voltada ao alcance do bem-estar integral de todos os seus membros.

O debate sobre o Direito à Cidade e, propriamente, sobre o planejamento e execução da política urbana tem estado em evidência nas últimas décadas, notadamente diante dos notórios e graves problemas sociais, econômicos e ambientais que afetam as grandes cidades, com especial destaque à desigualdade na construção do espaço urbano, dando origem a grandes grupos de pessoas morando precariamente em áreas inóspitas, sem serviços e infraestrutura básica, sujeitos a risco de desastres.

Nessa perspectiva, a compreensão do Direito à Cidade tem evoluído, sendo inequívoco atualmente que a construção do espaço urbano não pode ignorar a necessidade de assegurar

igualdade de condições de vida e possibilidades de escolhas a todos os cidadãos como forma de permitir a realização de uma vida cotidiana realmente digna.

O ordenamento jurídico brasileiro já incorpora essa visão, havendo na Constituição Federal princípios como da função social da cidade e da função social da propriedade que buscam conferir o direcionamento fundamental da política urbana à necessidade de justiça na construção do espaço social.

Também o Estatuto da Cidade, em sua missão constitucional de estabelecer as diretrizes da política urbana, consagra princípios que conduzem o Direito Urbanístico brasileiro e a execução do processo de urbanização para essa necessária democratização do espaço urbano, dentre eles o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

É necessário, no entanto, retirar o princípio apenas do texto legal e transformá-lo em ações concretas e transformadoras do espaço social. Para tanto, o desafio é compreender o seu real e integral significado, compreendendo o que seria a distribuição justa dos benefícios e ônus do processo de urbanização e quais medidas seriam adequadas ao alcance desta finalidade.

O presente artigo, portanto, tem por objetivo analisar o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização estabelecido pelo Estatuto da Cidade, buscando compreender o seu conteúdo, bem como sua adequada aplicação.

Para a consecução deste objetivo, realizou-se estudo por meio de pesquisa bibliográfica e documental, especialmente em livros e artigos científicos sobre o tema, nas áreas de direito, urbanismo, filosofia, sociologia e afins, bem como análise de normas que compõe o ordenamento jurídico brasileiro. Foram coletadas e analisadas também informações constantes de notícias e artigos publicados em site e jornais de organizações governamentais e não governamentais dirigidos ao público em geral.

Deste modo, o artigo inicia abordando o surgimento da ideia de Direito à Cidade e o seu significado. Em seguida, é feita a análise da regulamentação da política urbana no ordenamento jurídico pátrio, notadamente na Constituição Federal e no Estatuto das Cidades. Por fim, debruça-se especificamente sobre o conteúdo e aplicação do princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

2. Direito à Cidade.



A constituição das cidades é marcada pela aproximação de pessoas de distintas origens, condições financeiras variadas, religiões diversas, visões políticas sortidas, sendo dessa convivência entre realidades diferentes e, por vezes, antagônicas, que resulta à construção e desenvolvimento do espaço urbano.

Aristóteles manifestava o pensamento de que o homem possui uma natureza política que o conduz à vida em comunidade, agregando-se notadamente na polis, sendo esse o ambiente ideal para o desenvolvimento das habilidades humanas e alcance da vida virtuosa, de plena realização e bem-estar (CAVALCANTI, 2012).

Com a ascensão da burguesia e a consolidação do capitalismo como sistema econômico hegemônico, o desenvolvimento das cidades passou a ser pautado pela lógica da concentração das riquezas, da propriedade privada e pela construção social do espaço em razão do seu valor de troca, concebendo a cidade sob a ótica financeira, disseminando e naturalizando a segregação, a discriminação e a marginalização (ANDRADE, 2019).

Essa era a realidade da França na segunda metade do século XX, com áreas nobres luxuosas, com construções imponentes, serviços públicos eficientes, em contraponto com áreas bem empobrecidas, sem equipamentos públicos adequados, sem serviços básicos, eclodindo dessa desigualdade constantes manifestações e conflitos políticos em torno da construção social do espaço urbano.

Dentro dessa realidade, movimentos sociais eclodiam a todo o momento, agregando pautas diversas, mas sempre com a raiz na ideia de transformar as relações de poder na cidade (GOMES, 2018).

É nesse contexto que surge a ideia de Direito à Cidade, formulada pelo filósofo francês Henri Lefebvre, que até hoje é um ponto de referência no debate sobre o processo de urbanização. O conceito desenvolvido por Lefebvre posiciona a cidade como local de acesso, desenvolvimento e manifestações das liberdades vitais dos indivíduos, de modo que a construção desse espaço deve estar sempre voltada ao alcance desta finalidade (LEFEBVRE, 2001).

O termo Direito à Cidade, em sua formulação original proposta por Lefebvre, não se refere a uma pretensão jurídica propriamente dita, mas sim uma plataforma política direcionada à necessidade de que as cidades sejam pensadas pelos próprios cidadãos e construídas de forma democrática sob a ótica da utilização do espaço urbano na concretização do bem-estar de todos, contrapondo-se à lógica mercadológica vigente (ANDRADE, 2019).

Nesse paradigma, o cidadão é a finalidade do espaço urbano, jamais podendo ser enxergado apenas como um meio ao desenvolvimento cidadão. O Direito à Cidade implica a adoção de um modelo de desenvolvimento urbano inclusivo e participativo, voltado a modificar o processo de segregação socioespacial e efetivar a democratização da construção da cidade, com foco nas necessidades vitais dos cidadãos da urbe.

Diversas entidades nacionais e internacionais têm envidado esforços na tentativa de construir uma conceituação do Direito à Cidade que consiga expressar toda a essência de sua proposição. Em 2006, movimentos sociais de vários países realizaram o Fórum Social Mundial Policêntrico, resultando deste evento a elaboração da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, a qual conceitua o Direito à Cidade da seguinte forma:

O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes. O território das cidades e seu entorno rural também é espaço e lugar de exercício e cumprimento de direitos coletivos como forma de assegurar a distribuição e o desfrute equitativo, universal, justo, democrático e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades que brindam as cidades. Por isso o Direito à Cidade inclui também o direito ao desenvolvimento, a um meio ambiente sadio, ao desfrute e preservação dos recursos naturais, à participação no planejamento e gestão urbanos e à herança histórica e cultural².

O conceito exposto na Carta Mundial pelo Direito à Cidade apresenta aspectos especialmente relacionados à democratização da gestão e do uso da cidade, a redução das desigualdades e vulnerabilidades sociais, a realização de direitos fundamentais, como direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, a convivência pacífica e o respeito às minorias.

² Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/Carta-Mundial-pelo-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf>



Essa conceituação ampla, abarcando a concretização de diversos direitos fundamentais, permite conceber, do ponto de vista jurídico, o Direito à Cidade como uma espécie de macrodireito que engloba bens jurídicos diversos que se manifestam no contexto urbano, como habitação, saneamento, mobilidade, lazer, arte, religião, trabalho e todo e qualquer elemento que exerça influência no bem-estar humano.

Gomes (2018, p. 493) alerta, no entanto, que essa conclusão de Direito à Cidade como macrodireito que engloba um rol de outros direitos fundamentais representa um risco diante da possibilidade “de subtrair a especificidade desse direito e, ao mesmo tempo, alargar de tal forma o seu âmbito de proteção, que ele acabe se esvaziando”.

Em 2016, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), durante a III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, foi acordada a Nova Agenda Urbana, a qual reconhece o Direito à Cidade da seguinte forma:

visão de cidades para todos e todas, aludindo ao uso e ao gozo igualitários de cidades e assentamentos humanos, com vistas a promover a inclusão e a assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes e sustentáveis para fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos e todas³.

A visão de Direito à Cidade reconhecida pela ONU também apresenta como aspectos essenciais a igualdade do direito a produzir, usar e gozar das cidades. Essa igualdade é pressuposto para o objetivo final de alcançar a prosperidade e a qualidade de vida para todos, sem distinção, incluindo ainda a consideração do bem-estar das futuras gerações.

Nessa perspectiva, a cidade deve ser pautada sob a ótica da proteção recíproca, crescimento conjunto e evolução social, não podendo ser concebida sobre desigualdades que negam a possibilidade de uma vida cotidiana digna. Conforme asseveram Borchart e Santin (2018) “a noção de dignidade da pessoa humana está de maneira estrita relacionada à noção de justiça”.

A dignidade da pessoa humana, por sua vez, demanda a garantia do mínimo existencial, consubstanciado na capacidade do indivíduo para o exercício das liberdades fundamentais, extrapolando a mera sobrevivência física ou o mínimo de sobrevivência (SIVIERO, 2015).

³ Disponível em: <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>

A Nova Agenda Urbana estabeleceu ainda o compromisso dos países signatários em integrar a visão de Direito à Cidade nela manifestada em suas legislações, declarações políticas e estatutos.

Nesse sentido, no ordenamento jurídico brasileiro, a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) faz referência ao direito à cidade sustentável no art. 2º, inciso I, conceituando-o 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” (BRASIL, 2001).

O conceito fixado no Estatuto da Cidade retrata o direito à cidade sustentável como atrelado à efetivação de direitos urbanos já positivados, estando aquém do ideal político propositivo previsto, por exemplo, nas conceituações da Carta Mundial pelo Direito à Cidade e da Nova Agenda Urbana, mas, sem dúvida, representando um marco importante na política urbana nacional, fixando o direito à cidade sustentável como um macrodireito juridicamente exigível que implica o cumprimento de outros direitos fundamentais básicos.

3. A política urbana no Ordenamento jurídico brasileiro.

No Brasil, o processo de urbanização se acentuou na segunda metade do século passado (ANDRADE, 2019), sendo que em 2015, conforme pesquisa realizada pelo IBGE⁴, 84,72% da população já vivia em áreas urbanas.

A produção do espaço urbano no Brasil, sobretudo nesse período de crescimento vertiginoso da população nas cidades, acompanhou a lógica capitalista de construção e desenvolvimento social do espaço, gerando o advento de realidades absolutamente distintas dentro de uma mesma localidade, concentrando os benefícios da urbanização apenas em regiões economicamente favorecidas.

Nesse contexto, a desigualdade socioeconômica nas cidades ficou cada vez mais evidenciada pela construção social do espaço, com a coexistência de bairros muito bem construídos e planejados, normalmente em áreas centrais, dotados de habitação e equipamentos públicos de qualidade, com serviços de saúde, educação, lazer e transporte eficientes, em paralelo a bairros sem serviços públicos básicos, com moradias precárias, irregulares e em áreas

⁴ Ver em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>.



de risco, normalmente em regiões periféricas, dando ensejo ainda ao surgimento e crescimento de favelas.

O advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) foi o grande marco que possibilitou, ao menos do ponto de vista normativo, uma sensível mudança nesse paradigma de construção social do espaço, com a retomada do princípio democrático.

A CRFB estabeleceu a cidadania e a dignidade da pessoa humana como fundamento da República, fixando como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Além disso, consagrou uma ampla relação de direitos e garantias fundamentais, incluindo não somente interesses individuais, como igualdade, liberdade, privacidade e propriedade, esmiuçados notadamente no art. 5º da CRFB, mas também direitos sociais, como educação, trabalho, moradia, transporte, lazer, detalhados no art. 6º da CRFB, e direitos difusos, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado assegurado no art. 225 da CRFB (BRASIL, 1988).

Como uma espécie de harmonização entre o direito fundamental à propriedade e os direitos sociais e difusos concomitantemente assegurados, a Constituição estabeleceu a função social da propriedade como garantia fundamental (art. 5º, XXIII), bem assim como princípio da ordem econômica (art. 170, III), da política urbana (art. 182, §2º) e da política agrícola e fundiária (art. 184).

O reconhecimento na Constituição da função social da propriedade torna evidente que o exercício do direito de propriedade, seja ele isoladamente considerado, seja no contexto de execução de política econômica, urbana ou agrícola e fundiária, deve amparar interesses legítimos para toda a coletividade (ANDRADE, 2019).

No que tange especificamente à construção social do espaço urbano, a CRFB manifesta expressa preocupação em democratizá-la, estabelecendo não apenas a função social da propriedade como princípio da política urbana, mas também estabelecendo a necessidade de observar às funções sociais da cidade com vistas a garantir o bem-estar de seus habitantes, conforme *caput* do art. 182 da lei fundamental (BRASIL, 1988).

Tratando da função social da propriedade urbana, o próprio art. 182 da CRFB estabelece que essa se considera cumprida quando atendidas as exigências fundamentais de ordenação da

cidade expressas no plano diretor, sendo este o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana aprovado em âmbito municipal.

Por outro lado, a CRFB não explicita quais seriam as funções sociais da cidade ou quando a cidade cumpre sua função social, de modo que seu significado pode ser extraído a partir de uma interpretação sistemática, reconhecendo-se que a cidade atende sua função social quando construída em vista do alcance dos objetivos da república elencados no art. 3º e o gozo por todos os cidadãos dos direitos fundamentais sociais consagrados no art. 6º da Constituição (ANDRADE, 2019).

Gusmão e Viana (2018) asseveram que função social da cidade ocupa a posição de princípio fundamental estruturante do regime jurídico da política urbana no Brasil, de modo que o planejamento e a execução da política urbana precisam estar sempre em conformidade com os direitos e obrigações que emanam das funções sociais da cidade.

No art. 182 da CRFB consta também a previsão de que a política de desenvolvimento urbano deve seguir diretrizes gerais fixadas em lei. A lei que fixa as referidas diretrizes é a já mencionada Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, popularmente conhecida como Estatuto das Cidades.

O Estatuto da Cidade, no art. 2º, ratifica a previsão constitucional de que a política urbana deve ser orientada ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, estabelecendo ainda 19 diretrizes, dentre elas a já comentada garantia do direito a cidades sustentáveis. Além dessa, destacam-se a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, bem como a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (BRASIL, 2001).

Estas três diretrizes irradiam efeitos em todas as ações voltadas à ordenação do espaço urbana em território nacional, possuindo *status* de princípios do Direito Urbanístico brasileiro (ANDRADE, 2019).

Ao tratar do direito a cidades sustentáveis no art. 2º, inciso I, o Estatuto da Cidade consagra o princípio da sustentabilidade urbana, deixando claro que a cidade a que todos têm direito é a aquela em que os direitos fundamentais sociais podem ser plenamente realizados.

Ademais, a previsão do art. 2º, inciso II, do Estatuto da Cidade consagra o princípio da gestão democrática das cidades, de modo que a participação da população no planejamento

urbano, não se limitando ao plano diretor, é requisito de validade e legitimidade da política pública desenvolvida (TIMBÓ, 2019).

O terceiro princípio, da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, está previsto no inciso IX do art. 2º do Estatuto da Cidade, e decorre do princípio da igualdade, que afirma a necessidade de tratar os iguais de maneira igual, e os desiguais de maneira desigual, na medida de suas desigualdades (FERNANDES, 2015).

4. O princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

Assente que a produção social do espaço urbano decorre de um processo de construção coletiva, na qual todos os indivíduos contribuem ao resultado final, seja positiva ou negativamente, o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização impõe que o bônus e o ônus da cidade sejam repartidos de forma isonômica entre todos os cidadãos da urbe (ANDRADE, 2019).

Nesse sentido, tendo em vista o entendimento de que a cidade é o local de manifestação das liberdades vitais dos indivíduos, é necessário que o desenvolvimento urbano busque igualar as capacidades, significando igualar as oportunidades de fazer ou realizar ações na busca de concretizar os objetivos e determinar os caminhos da própria vida.

Essa noção de capacidades tem por base a teoria desenvolvida por Amartya Sen. Conforme explicam Cavalcanti e Trevisan (2019, p. 181):

o ponto fundamental dessa concepção de capacidade é a sua intrínseca relação com a liberdade, ou seja, com a possibilidade de transformar capacidades naturais (potências) e hábitos para alcançar um determinado fim (ato).

O princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, como diretriz da política urbana definida no Estatuto da Cidade, implica construir a cidade sempre com o objetivo de aumentar as oportunidades reais de vida de todos os cidadãos da urbe, expandindo as capacidades das pessoas em se autodeterminar.

Em outra perspectiva, Vizzotto (2018) afirma que a isonomia no processo de urbanização se traduz na igualdade de oportunidades no acesso à terra e aos serviços públicos e de infraestrutura da cidade, dando a cada um aquilo que lhe cabe segundo a sua condição econômica e social, sendo injusta a distribuição dos benefícios e ônus do processo de

urbanização quando as políticas públicas urbanas são prejudicam aos que possuem menos condições econômica ou ainda são discriminatórias em razão de origem, raça, sexo, cor ou idade.

Harmonizando essas duas perspectivas de justiça na política urbana, o primeiro elemento que se extrai do princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização consagrado no inciso IX do art. 2º do Estatuto da Cidade é o de que as políticas urbanas não podem ser direcionadas a beneficiar sempre determinados grupos e classe sociais.

Esse princípio veda, por exemplo, que sempre se realize obras de saneamento básico, de paisagismo, de requalificação e instalação de equipamentos públicos de lazer em áreas consideradas nobres e centrais, enquanto raríssimas intervenções sejam realizadas em áreas periféricas.

Nesse sentido, fica estabelecida a igualdade formal a ser verificada na execução da política urbana, de modo que as intervenções do Poder Público devem beneficiar de forma igualitária os cidadãos, abarcando todas as regiões do município e todas as comunidades presentes, sem discriminação ou preferência subjetiva de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas.

O Plano Diretor do Município de Salvador, estabelecido pela Lei Municipal 9.069/2016, apresenta disposições que decorrem dessa vertente do princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. Por exemplo, no art. 11, inciso IV, do Plano Diretor, consta expressa previsão de garantia do acesso da população aos equipamentos sociais, à infraestrutura e aos serviços urbanos em todos os bairros, enquanto no art. 11, inciso XI, consta objetivo de promover a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico (SALVADOR, 2016).

O segundo elemento que se extrai do princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização está relacionado à igualdade material, no sentido de tratar desigualmente os desiguais na medida da desigualdade, sendo que essa desigualdade pode ser de situação ou de contribuição.

Nesse ponto, a desigualdade de situação diz respeito a fatores históricos da construção da cidade, de modo a reconhecer a vulnerabilidade específica que afeta determinados grupos sociais, impondo a adoção de políticas públicas voltadas a aumentar as capacidades de tais grupos historicamente vulneráveis.

Nessa linha, o Plano Diretor do Município de Salvador revela o estabelecimento expreso de objetivos voltados à inclusão social e redução das vulnerabilidades que afetam especificamente a população negra da cidade (art. 11, I), população essa historicamente marginalizada no processo de urbanização.

O Plano Diretor do Município de Salvador apresenta também meta específica de garantia de acessibilidade universal às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida (art. 11, IV e V), bem assim proteção e segurança especial à população localizada em áreas impróprias à ocupação humana, promovendo a realocação para locais seguros e adequados (art. 11, XX).

Por outro lado, a desigualdade de contribuição significa que sujeitos que tenham condutas individuais favoráveis ao bem-estar urbano devem gozar de benefícios maiores ou sofrer um ônus menor do que aquele que possui práticas prejudiciais ao bem comum (ANDRADE, 2019).

A título de exemplo, uma pessoa que utiliza de transporte público contribui para o aumento da poluição urbana e para a intensificação do tráfego em vias públicas em medida muito menor do que a pessoa que somente se desloca em carro próprio, independente da distância de seu deslocamento. No mesmo sentido, uma pessoa que possui vários imóveis sem utilização, praticando retenção especulativa, contribui para o problema habitacional em medida muito maior do que aquele que possui um único imóvel que é utilizado para moradia pessoal.

Nesse sentido, o próprio Estatuto da Cidade indica instrumentos da política urbana que buscam induzir comportamentos construtivos ao espaço urbano sustentável, mediante a distribuição justa dos ônus e benefícios do processo de urbanização.

O art. 4º, inciso IV, do Estatuto da Cidade autoriza a utilização de institutos tributários, como imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU e contribuição de melhoria, e institutos financeiros, como incentivos e benefícios fiscais e financeiros, como instrumentos de concretização da política urbana e, conseqüentemente, da justa distribuição do benefício da cidade.

Vizzotto (2018) contextualiza que, em alguma medida, o processo de urbanização sempre implica vantagens para alguns e prejuízos para outros, de modo que para manutenção da equidade, esses ônus e os benefícios devem ser também distribuídos, vindo a acarretar o surgimento de direitos e deveres.

Uma dos instrumentos que buscam equacionar essa balança é o IPTU progressivo no tempo, previsto no art. 182, §4º, da CRFB, criando o direito da coletividade, representada pela

Administração Pública, de cobrar alíquota de IPTU mais elevada do proprietário de imóvel que se beneficia da retenção especulativa de imóvel, sem dar a destinação adequada às funções sociais da propriedade.

Outro instituto tributário que também segue a lógica distributiva é a contribuição de melhoria prevista no art. 145, III, da CRFB. O Código Tributário Nacional (CTN), instituído pela Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, esclarece no art. 81 que a contribuição de melhoria é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária (BRASIL, 1966). O proprietário que obteve benefício especial decorrente de determinada ação de urbanização se sujeita a um ônus tributário também maior.

Há a previsão também na própria Constituição, nos art. 182 e 183 que tratam das normas fundamentais da política urbana, do instituto da desapropriação, que pode ocorrer diante do descumprimento da função social da propriedade, e da usucapião, que legitima o direito daquele que confere destinação adequada ao bem no contexto urbano.

Em suma, o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização deve reger toda a política urbana, podendo se manifestar de diversas formas nos Planos Diretores, devendo ser concretizado de acordo com as especificidades e vulnerabilidades locais, sempre voltadas a aumentar as possibilidades de realizações das pessoas, concretizando a dignidade humana.

Abino e Souza (2018, p. 101) asseveram que “as desigualdades sociais são dos aspectos mais relevantes para que seja revisto o projeto urbano de uma cidade, posto que afetam direitos de cidadania essenciais”.

A aplicação do princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização não se restringem apenas a determinar a realização de construções em todos os bairros da cidade, mas, sobretudo, obriga a uma reflexão sobre a cidade como espaço de desenvolvimento das potencialidades humanas e a realização de condições de vida digna para o ser humano.

5. Conclusão.

Conforme analisado, o Direito à Cidade, em sua formulação idealizada por Henri Lefebvre, não se refere propriamente a uma pretensão jurídica assegurada ao cidadão, mas sim



à concepção da cidade como local ideal de manifestação das necessidades vitais do ser humano, devendo ser pensada na perspectiva de realização da dignidade humana.

Nesse paradigma, o cidadão é a finalidade do espaço urbano, jamais podendo ser enxergado apenas como um meio ao desenvolvimento cidadão. O Direito à Cidade implica a adoção de um modelo de desenvolvimento urbano inclusivo e participativo, voltado a modificar o processo de segregação socioespacial e efetivar a democratização da construção da cidade, com foco nas necessidades vitais dos cidadãos da urbe.

O advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) foi o grande marco que possibilitou, com a retomada do princípio democrático, alinhar o paradigma de construção social do espaço a essa visão inclusiva.

No que tange especificamente à construção social do espaço urbano, a CRFB manifesta expressa preocupação em democratizá-la, estabelecendo não apenas a função social da propriedade como princípio da política urbana, mas também estabelecendo a necessidade de observar às funções sociais da cidade com vistas a garantir o bem-estar de seus habitantes.

O Estatuto da Cidade, em sua missão constitucional de estabelecer as diretrizes da política urbana, consagra princípios que conduzem o Direito Urbanístico brasileiro, dentre eles o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, impondo que o bônus e o ônus da cidade sejam repartidos de forma isonômica entre todos os cidadãos da urbe.

Nesse sentido, tendo em vista o entendimento de que a cidade é o local de manifestação das liberdades vitais dos indivíduos, o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização implica que o desenvolvimento urbano busque não apenas garantir as condições mínimas de existência a todos, mas sobretudo igualar as capacidades, significando igualar as oportunidades de fazer ou realizar ações na busca de concretizar os objetivos e determinar os caminhos da própria vida.

As políticas urbanas não podem ser direcionadas a beneficiar sempre determinados grupos e classe sociais. As intervenções do Poder Público devem beneficiar de forma igualitária os cidadãos, abrangendo todas as regiões do município e todas as comunidades presentes.

Além disso, as políticas urbanas devem ser pautadas sempre por buscar a redução de desigualdade com o desenvolvimento de potencialidades em grupos historicamente marginalizados no processo de urbanização, tratando, nesse ponto, desigualmente os desiguais na medida de sua desigualdade.



Noutro viés, as políticas urbanas devem distribuir o ônus e o benefício do processo de urbanização de acordo com a vantagem auferida por cada um nesse processo, de modo que aquele que se beneficia sem qualquer esforço pessoal específico de determinada intervenção urbanística deve arcar com um ônus proporcionalmente maior à vantagem obtida.

Evidencia-se, portanto, que a aplicação do princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização implica a garantia de condições mínimas de existência adequada, com o fornecimento de serviços e equipamentos sociais básicos, mas também obriga a uma reflexão sobre a cidade como espaço de desenvolvimento das potencialidades humanas, manifestação de capacidade e a realização da autonomia de viver conforme as próprias escolhas.



REFERÊNCIAS

ALBINO, Priscilla Linhares; SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. **Cidades sustentáveis: limites e possibilidade conceituais e regulatórios**. Revista de Direito e Sustentabilidade, Salvador, v. 4, n. 1, p. 95-109, jan./jun. 2018.

BORCHART, Carolina Bombonato; SANTIN, Valter Foletto. **Dignidade da pessoa humana no contexto urbano: o direito a cidade**. Revista de Direito e Sustentabilidade, Salvador, v. 4, n. 1, p. 39-58, jan./jun. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 24 de abril de 2021.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 24 de abril de 2021.

BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**. Brasília, DF: Presidência da República, [1966]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm. Acesso em: 26 de maio de 2021.

CAVALCANTI, Thais Novaes. **Pessoa, natureza e dignidade: uma necessária compreensão do papel do Estado**. Direitos Humanos e Fundamentais e Doutrina Social. POZZOLI, Lafayette (org.). Birigui: Boreal editora, p.37-50, 2012.

CAVALCANTI, Thais Novaes; TREVISAN, Elisaide. **A “abordagem das capacidades” na teoria de Amartya Sen sobre o desenvolvimento humano**. Revista Jurídica, Curitiba, v. 1, n. 54, p. 173-192, 2019.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. Salvador: Juspodvm, 2015.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos Gomes. **O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica**. Revista Direito GV, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 492-512, mai./ago. 2018.

GUSMÃO, Leonardo Carvalho; VIANA, Florimar dos Santos. **Funções sociais das cidades: direito aos espaços públicos como instrumento para felicidade**. Revista Direitos Fundamentais e Alteridade, Salvador, v. 2, n. 1, p. 65-87, jan./jun. 2018.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

SALVADOR. **Lei n. 9.069, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador - PDDU 2016 e dá outras**



providências. Salvador, BA: Câmara Municipal, [2016]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-salvador-ba>. Acesso em: 13 de maio de 2021.

SÃO PAULO. Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e dá outras providências. São Paulo: Câmara Municipal, [2014]. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf. Acesso em: 13 de maio de 2021.

SIVIERO, Karime Silva. **O mínimo existencial e a normatividade possível dos direitos fundamentais prestacionais. Teoria dos direitos fundamentais.** CONPEDI/UFS. FÉLIX, Ynes da Silva et al (Coords.). Florianópolis: CONPEDI, p. 277-304, 2015.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann. **A distribuição do ônus do processo de urbanização por meio da recuperação de mais-valias urbanas: Estudo do Shopping Center Iguatemi em Porto Alegre, 1983-2016.** 2018. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, 2018.