

Cadernos de Formação

Direito à Cidade

Conheça todos os títulos dos
Cadernos de Formação

Direitos Humanos e Cidadania
Educação Popular e Direitos Humanos
Participação Social e Direitos Humanos
Direito à Cidade
Conselhos Participativos Municipais
Governo Aberto
Planejamento e Orçamento



Cadernos de Formação

Direito à cidade



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**
DIREITOS HUMANOS
E CIDADANIA

Expediente

Prefeitura Municipal de São Paulo

Fernando Haddad – Prefeito

Eduardo Matarazzo Suplicy – Secretário de Direitos Humanos e Cidadania

Guilherme Assis de Almeida – Secretário Adjunto de Direitos Humanos e Cidadania

Giordano Morangueira Magri – Chefe de Gabinete

Maria José Scardua – Coordenadora da Política Municipal de Participação Social

Eduardo Santarelo Lucas e Karen Kristensen

Medaglia Motta (estagiária) – Equipe da Coordenação de Participação Social

Instituto Paulo Freire

Paulo Freire – Patrono

Moacir Gadotti – Presidente de Honra

Alexandre Munck – Diretor Administrativo-Financeiro

Ângela Antunes, Francisca Pini e Paulo Roberto Padilha – Diretores Pedagógicos

Natália Caetano – Coordenadora do Projeto

Editora Instituto Paulo Freire

Janaina Abreu – Coordenação Gráfico-Editorial

Aline Inforsato e Izabela Roveri – Identidade Visual, Projeto Gráfico, Diagramação e Arte-Final

Ângela Antunes, Francisca Pini, Julio Talhari, Moacir Gadotti e Paulo Roberto

Padilha – Preparação de Originais e Revisão de Conteúdo

Daniel Shinzato, Janaina Abreu e Julio Talhari – Revisão

Alcir de Souza Caria, Amanda Guazzelli, Deisy Boscaratto, Fabiano Angélico,

Lina Rosa, Natália Caetano, Rosemeire Silva, Samara Marino, Sandra Vaz,

Sheila Ceccon, Washington Góes – Pesquisadores - Redatores

Flávia Rolim – Colaboradora

Capa

Foto de capa – Embratur

Sumário

Apresentação do Prefeito	4
Apresentação do Secretário SMDHC	5
Introdução	7
1. A constituição das cidades	9
1.1 Cidade: compreensão que temos e defendemos	9
1.2 A importância de compreendermos a história e o surgimento das cidades	10
1.3 Relações sociais e direito de expressão numa cidade democrática	11
1.4 Por que e para que direito à cidade?	12
2. As cidades brasileiras e seu processo de urbanização	15
2.1 O direito à cidade e a Carta Mundial pelo Direito à Cidade	17
2.2 Função social da cidade e da propriedade	21
2.3 Direito à cidade no âmbito internacional	22
3. Implementação do direito à cidade no município de São Paulo	27
3.1 A política habitacional no município	27
3.2 Nova agenda de direitos humanos na cidade de São Paulo	30
3.3 Gestão democrática da cidade	31
3.4 Apropriação do espaço público pela cidadania e novas formas de participação social	32
Conclusão	36
Referências	38

Palavras do prefeito

É com grande satisfação que apresento 20 publicações inéditas, coordenadas pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), para os processos de formação de conselheiros(as) em direitos humanos e participação social. Trata-se de sete Cadernos de Formação, dois Cadernos de Orientação, dez Cadernos de Colegiados e um Caderno do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento.

O objetivo é permitir uma melhor compreensão das relações entre direitos humanos, cidadania, Educação Popular, participação social, direito à cidade, bem como apresentar formas e ferramentas de gestão mais participativas adotadas pela atual administração. Nesse sentido, apresentamos também dez importantes conselhos desta cidade, sua composição, estrutura, funcionamento e o mais importante: como e onde participar.

Estas publicações demonstram o esforço da atual administração municipal em ampliar e qualificar, cada vez mais, o diálogo entre governo e sociedade civil para fortalecer a democracia participativa nesta cidade.

São Paulo, dezembro de 2015.
Fernando Haddad



Guarda Civil Municipal (GCM) utiliza bicicletas em ronda na área da Prefeitura Municipal de São Paulo. (crédito: Marcelo Ulisses/GCM).

Palavras do secretário

É uma grande satisfação para a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SM-DHC) de São Paulo entregar à população de nossa cidade estes sete Cadernos de Formação. Apesar de ser um órgão com pouco tempo de existência, muito nos orgulham as inúmeras realizações que ela conseguiu conquistar. Uma delas foi a oferta de cursos de formação e produção de subsídios teórico-práticos.

As publicações que ora entregamos são destinadas a todos(as) os(as) cidadãos(ãs) que se interessam pelos assuntos aqui tratados, e, em especial, aos conselheiros(as) municipais, que lutam pela defesa e promoção dos direitos humanos e que há anos vêm demandando cursos e materiais de formação que possam subsidiar a sua atuação.

Como os(as) leitores(as) poderão perceber, a SMDHC convidou outras secretarias de governo para também fazerem parte desta coleção, estabelecendo as devidas relações entre suas respectivas atuações e a promoção dos direitos humanos, um importante marco da Gestão Fernando Haddad. Assim, não apenas se valoriza a democracia representativa como também se impulsiona, cada vez mais, a necessária democracia participativa e, conseqüentemente, os processos de gestão e de participação social, de maneira dialógica e transparente, o que resulta numa cidade mais justa, mais plural e mais respeitosa em relação à diversidade.

Ao definirmos a estrutura desta coleção, respeitando a especificidade de cada caderno, buscamos sempre associar cada título ao tema geral dos direitos humanos, numa perspectiva interdisciplinar, intersecretarial e intersetorial. Dois cadernos, um deles intitulado *Conselhos Participativos Municipais* e o outro *Planejamento e Orçamento*, couberam à Secretaria Municipal de Relações Governamentais (SMRG). O de Governo Aberto está relacionado à Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF). Os outros quatro cadernos são diretamente vinculados às atividades da própria SMDHC, a saber: *Direitos Humanos e Cidadania; Educação Popular e Direitos Humanos; Participação Social e Direitos Humanos e Direito à Cidade*.

Estamos certos de que publicações como estas muito podem contribuir para o fortalecimento da democracia participativa, bem como para a ampliação da transparência e da promoção da justiça social e econômica, conseqüentemente, para uma cidade mais justa, sustentável e solidária.

São Paulo, dezembro de 2015.

Eduardo Matarazzo Suplicy



Introdução

Prezados conselheiros e prezadas conselheiras da cidade de São Paulo,

Para Paulo Freire, *patrono da Educação Brasileira*, a aprendizagem acontece ao longo da vida. É um processo contínuo e permanente, sem um momento certo para ocorrer. Ensinar e aprender exigem a consciência de que somos seres inacabados e incompletos, curiosos, que sabemos escutar, que temos abertura e aceitamos o novo, que refletimos criticamente sobre a prática e que rejeitamos toda e qualquer forma de discriminação.

A disponibilidade para o diálogo, a humildade, a generosidade e a alegria de ensinar e aprender são também características fundamentais para que haja aprendizado. Isso aumenta nossa convicção de que a mudança é possível, por mais que a realidade se apresente como algo aparentemente já dado e imutável.

Se ainda nos deparamos com qualquer tipo de violação aos direitos humanos, temos diante de nós o desafio de educarmos e de nos educarmos para intervirmos nessa realidade injusta. Com determinação e esperança, fica mais fácil a defesa dos direitos, da inclusão sociocultural e da compreensão de que toda pessoa pode e deve contribuir para processos de ensino e de aprendizagem emancipatórios. Quem se emancipa torna-se mais autônomo e livre.

Foi justamente nessa direção que, após consultados, conselheiros e conselheiras integrantes dos órgãos da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) solicitaram à Coordenação de Participação Social cursos de formação.

Além de oferecer os cursos, a SMDHC sugeriu também a criação desta série de sete cadernos de formação, composta por diferentes temas que se completam. Pretende-se, assim, agregar ainda mais qualidade na atuação de conselheiros e conselheiras na cidade de São Paulo. Para concretizar esse objetivo, a SMDHC contou com a contribuição do Instituto Paulo Freire (IPF), organização da sociedade civil de interesse público, sem fins lucrativos, que há 25 anos atua para o fomento da educação como meio de promoção dos direitos humanos.

Este Caderno de Formação: Direito à Cidade convida-nos a pensar em algumas características da megalópole de São Paulo, com quase 12 milhões de habitantes, bem como de outras cidades.

A cidade não dorme, a cidade transpira, a cidade acolhe, a cidade inspira
A cidade é conflito, a cidade é dura, a cidade é beleza, a cidade é feiura
A cidade é palco, a cidade é cenário, a cidade é desejo, a cidade é trabalho
A cidade é arte, a cidade é cultura, a cidade é esporte, a cidade é ternura

[...]

Nossa cidade tá prenha, nossa cidade tá nua
Nossa cidade educa, ela é todinha sua
Nossa cidade merece um pouco mais de poesia
De norte a sul, leste-oeste, centro e periferia
Nossa cidade arrepia¹.

Quais imagens e sentimentos os versos acima nos trazem? O quanto a cidade onde vivemos aproxima-se ou distancia-se da cidade dos nossos sonhos? É possível ampliar a participação social na definição da gestão e ocupação dos espaços públicos? Essas e outras questões serão discutidas neste caderno. Faremos referência a tratados, estatutos e legislações que procuram regular a política de desenvolvimento urbano e as funções sociais da cidade, visando ao bem-estar de seus habitantes.

Este caderno proposto pela SMDHC e por sua Coordenação do Direito à Cidade estimula-nos ao fortalecimento da defesa dos direitos humanos, pois mostra que a cidade pertence a todos e que todos também são responsáveis pela garantia do direito a ela.

O primeiro capítulo traça um panorama sobre a constituição das cidades: mostra como surgiram e se desenvolveram. Também analisa as relações sociais no contexto da defesa do direito à cidade.

No segundo capítulo, discute-se o processo de urbanização brasileiro, os fundamentos de nosso direito à cidade em diferentes âmbitos, bem como nos permite entender a função social da cidade e da própria propriedade.

Ao tratar da implementação do direito à cidade no município de São Paulo, o terceiro capítulo mergulha nas discussões sobre a política habitacional, as novas agendas de direitos humanos e a gestão democrática. Convida-nos, assim, a novas formas de participação e de apropriação do espaço público. Além dos avanços já obtidos em São Paulo, fica o desafio da luta permanente de todos pela garantia ao direito à cidade, que se associa ao direito à dignidade. Isso exige de todos disponibilidade, criatividade e intensa participação social.

São Paulo, dezembro de 2015.
Equipe do Instituto Paulo Freire

1. Trechos do poema da música "A cidade", de Paulo Roberto Padilha (CD Velho Amigo, São Paulo, 2014).

1. A constituição das cidades

Quando se pensa ou se reivindica o direito à cidade, certamente se faz referência a alguns aspectos que, de acordo com determinada compreensão, são extremamente necessários à vida urbana: um hábitat que facilite as relações sociais; sentimento de pertencimento, a fim de tornar possível a apropriação do espaço público; condições dignas de vida; valorização das pessoas e dos espaços de convivência; novas formas de participação social na administração pública local; igualdade de direitos. Para que isso se concretize, algumas mudanças são almejadas, o que representa evidentemente a superação de certos desafios.

Pretendemos, aqui, apresentar reflexões iniciais que abordem a cidade como expressão de criatividade, de transformação, mas também de relações de dominação, opressão, segregação e disputa de interesses. O objetivo, portanto, é contribuir para um debate que se fundamenta na concepção do direito à cidade como direito humano.

1.1 Cidade: compreensão que temos e defendemos

Se a cidade revela o conjunto de coisas que fazemos na vida cotidiana, que vai da nossa existência às formas como nos relacionamos com os outros, isso significa que ela representa um estilo de vida muito particular em comparação a outros lugares, se considerarmos zonas mais ou menos urbanas, rurais ou mesmo rurbanas. Essa diferença é estabelecida pela forma de organização e sua densidade populacional, com zonas residenciais, comerciais e industriais, que demandam infraestrutura, serviços de transporte, atividade econômica e assim por diante. É nesse ambiente que nos socializamos, aprendemos a nos comunicar e nos transformamos, com base nos saberes coletivos. É também onde atuamos para manter nossa condição material de existência, a fim de suprir as necessidades vitais.



São Paulo possui hoje mais de 11 milhões de habitantes. (crédito: Marcos Santos/USP Imagens).

Contudo, ao se propor uma reflexão sobre a cidade, é importante salientar que ela possui um conjunto de significados que ultrapassam uma definição mais precisa. Nesse sentido, a concepção de cidade em que nos baseamos é aquela que agrega a vida cotidiana das pessoas, que desempenham papéis sociais e reproduzem sua existência em níveis riquíssimos de cultura, de

relações interculturais e intertransculturais. A cidade só existe porque há pessoas que a fazem em sua estrutura e dinâmica.

Quando se fala em relações de força e interesses em conflito, é indispensável pensar que essa situação está integrada à dinâmica da cidade e ao cotidiano vivido. Historicamente, a cidade representa esse conjunto de relações sociais e materiais de existência. A vida urbana ganha estrutura e forma por meio do conjunto de ações e relações envolvidas no arranjo territorial e administrativo, no comércio, na divisão social do trabalho e no próprio processo de urbanização. Fica evidente, assim, que a centralidade desse processo se encontra em algo substantivamente humano. De fato, as cidades contemporâneas (sobretudo as grandes metrópoles), com imensos edifícios, torres, parques, estradas e assim por diante, são o resultado de um longo percurso histórico relacionado ao trabalho.

1.2 A importância de compreendermos a história e o surgimento das cidades

Recorrer à história da humanidade é fundamental para compreender o significado do direito à cidade como direito humano. Isso porque homens e mulheres se inserem na cidade por inteiro, com necessidades materiais e sociais. Raquel Rolnik (1995), ao definir o que é cidade, identifica seu surgimento e transformações como expressão da racionalidade humana: capacidade de abstração, memória, manutenção de relações sociais e políticas, adaptação ao trabalho coletivo e à especialização (o que vai gerar o circuito de troca e consumo).



Zigurate na Mesopotâmia, atual Iraque.

A autora aponta algumas dimensões essenciais na constituição de qualquer cidade. Uma delas é o poder de atração – a imagem é a da “cidade como um ímã” –, que originalmente esteve associado aos templos religiosos, sobretudo na Mesopotâmia, no terceiro milênio antes da era cristã. Ali, os primeiros núcleos urbanos se reuniram para a construção dos zigurates – locais cerimoniais –, no mesmo momento em que se iniciou o processo de sedentarização, com a ocupação permanente do território para a agricultura e moradia.

A intervenção humana na natureza, desde a fabricação tijolos para a edificação de templos até a construção de cidades inteiras, se ampliou de tal modo que a humanidade passou cada vez mais a interagir com um meio construído. Surgiu então uma nova relação em que a arquitetura se transformou num repositório da memória coletiva, registro das ações dos antepassados, de modo a poder ser lida como um texto. É a “cidade como escrita”, nas palavras de Rolnik (1995), que eleva o nível de abstração de homens e mulheres e exige uma racionalidade que, nessa mesma época, fez surgir, além da escrita, padrões de medida e formas de gestão do trabalho coletivo.

E é justamente a vida coletiva, que se configura como característica fundamental dos núcleos urbanos, e sua gestão – organização dos fluxos de pessoas, das aglomerações, regulamentação do cotidiano – que revela a “cidade política” (ROLNIK, 1995). A cidade política caracteriza-se pela centralidade do poder urbano e pela hierarquização social, que, ao longo da história, se desenvolveu por meio da dominação e do autoritarismo político-administrativo, com origem na cidadela fortificada e no poder do rei com base na guerra. Desde a pólis grega, passando pela civitas romana, a cidade política é menos um espaço geográfico do que uma prática social baseada nas relações de poder, de modo que “cidadão” designava, na Grécia antiga, aquele que podia participar da vida política e não todos os habitantes. Isso explica porque em muitas cidades contemporâneas como São Paulo, que não possuem centro ou apresentam múltiplas centralidades, o poder político não deixou de estar concentrado nas mãos de alguns poucos grupos. É que o processo de hierarquização e controle social nem sempre implicou concentração espacial, sobretudo após os avanços tecnológicos recentes.

Todas essas dimensões da cidade – seu poder de atração, sua abertura para a escrita das ações humanas, seu aspecto político –, como diz Rolnik (1995, p. 25-26), “ao concentrar e aglomerar as pessoas, intensifica as possibilidades de troca e colaboração entre os homens, potencializando sua capacidade produtiva”. É o que permite vermos a “cidade como mercado” e revela o trabalho como elemento central para o surgimento das cidades. Os determinantes estão em três componentes que, para Rolnik, são essenciais: especialização do trabalho coletivo, circuito de troca e consumo. A especialização começou já com a divisão entre campo e cidade, passou pela divisão de atividades dentro da própria cidade e culminou com a especialização entre cidades, o que permitiu intensificação das trocas e fez com que o campo não fosse mais apenas fornecedor (de alimentos), mas consumidor de produtos oriundos dos centros urbanos.

1.3 Relações sociais e direito de expressão numa cidade democrática

Pensemos agora nos tempos atuais e numa cidade democrática em que a liberdade de expressão e manifestação das diferentes opiniões são possíveis, qual significado existe na organização da vida pública? Como as relações são ou podem vir a ser estabelecidas?

Existe uma predominância do mercado nas cidades, principalmente quando evidenciamos o estágio em que o modo de produção coletivo foi organizando-se na relação capitalista de produção, estágio de desenvolvimento da sociedade atual. As pessoas, para satisfazerem suas necessidades mais simples de subsistência, tem de se inserir no circuito de trocas, representado pelo mercado e mediado pelo dinheiro. No entanto, consumimos produtos por meio da aquisição da moeda de troca, que representa o valor equivalente do produto vendido no mercado. Esse valor vai para o bolso do produtor. Essa relação organiza a estrutura do trabalho e da vida nas cidades, pois tudo é mediado pela moeda de troca. Assim, a força de trabalho é transformada em mercadoria e passa a ocultar o acúmulo de excedente por parte dos donos dos meios de produção, que se apropriam de forma desigual do valor dos produtos vendidos.

Nessa relação, o capitalismo transforma tudo o que é útil, ou produzido como valor de uso, em valor de troca e legitima esse processo com base na propriedade privada dos meios de produção, na relação de assalariamento, na produção de excedentes, na acumulação de riquezas e no Estado de Direito. Como nos mostra a história, o Estado de Direito é produto de manutenção dessa relação entre as distintas classes sociais (classe burguesa e classe trabalhadora), como também do embate entre essas mesmas classes sociais, sobretudo por parte da classe trabalhadora, que busca melhores condições de vida e de trabalho, haja vista que no capitalismo a exploração do trabalho é regulamentada, o que gera riquezas e desigualdades, por meio do lucro, ou mais-valia, extraído das relações de trabalho. É nesse contexto que podemos afirmar que a cidade passou a ser pensada como direito.

1.4 Por que e para que direito à cidade?

É na sociedade moderna, que tem por base a cidade industrial, como define Henri Lefebvre (2001), que as contradições, decorrentes de um processo em que a exploração do trabalho humano substitui as formas de opressão anteriores, se revelam. Com isso, a capacidade criadora desaparece ou se degenera. Essa contradição gera inúmeros conflitos, que o autor aponta como um processo destruturador impulsionado pela industrialização e seu sistema corporativo, que regula a divisão da vida, do trabalho e das relações no espaço urbano, no que conhecemos como divisão de classes sociais.



A especulação imobiliária desenfreada é uma das principais dificuldades enfrentadas no planejamento urbano das grandes cidades. (crédito: Rafael Neddermeyer/Fotos Públicas).

Desse modo, as concentrações urbanas e de capitais se tornam sinônimos, uma vez que a cidade e a fábrica são espaços que possibilitam reunir os meios de produção necessários para o trabalho e para a reprodução do capital, tais como ferramentas, matérias-primas e, principalmente, mão de obra. Assim, a separação entre campo e cidade passa a configurar uma relação de dominação desta última sobre a primeira – que fornece produtos necessários ao tecido urbano –, tanto mediante aspectos políticos e econômicos quanto culturais, uma vez que a cidade passa a representar o centro do poder na dinâmica capitalista.

Portanto, devemos compreender por cidade o conjunto de estrutura material e arquitetônica que expressa, na história, a divisão socioespacial; por urbanização, a dinâmica social presente no conjunto das cidades e o conjunto de símbolos que representam as relações sociais construídas e transformadas de acordo com a racionalidade humana. De forma alguma, podemos

desconsiderar as dimensões políticas e econômicas presentes nesse contexto, pois são essas relações que determinam a função social da cidade. Com essa compreensão, é possível imaginar as relações sociais (interações positivas ou conflitantes) dos habitantes com seus familiares, amigos, comunidades e também com o Estado por meio do uso de espaços e serviços, públicos ou privados, em lugares que são parte do seu cotidiano.

Para a nossa discussão, tomaremos por base a compreensão sobre cidades periféricas, especificamente aquelas existentes nos países comumente chamados de subdesenvolvidos, emergentes ou periféricos, para situar a realidade brasileira e considerar todas as particularidades que emergem quando defendemos o direito à cidade. Apesar de suas singularidades – como tamanho da população, composição étnica, extensão territorial e costumes –, essas cidades apresentam também semelhanças, como os grandes aglomerados urbanos, que em sua maioria estão localizados em áreas afastadas do centro urbano e são marcados por: significativa extensão territorial e presença de casas inacabadas, com reduzido ambiente construtivo; alta densidade populacional; inexistência de áreas verdes; proximidade de rios ou córregos; falta de ordenamento do sistema viário; restrição de mobilidade urbana, com pouca diversidade e disponibilidade de transporte coletivo, bem como precária infraestrutura viária; baixa oferta de serviços e equipamentos públicos de saúde, educação, lazer, esportes e cultura; altos índices de violência.



Esses aglomerados urbanos são produtos de inúmeras ações políticas e econômicas promovidas pelo Estado, por diferentes segmentos do capital (industrial, financeiro, imobiliário, comercial) e a pela própria população, e expressam as disparidades existentes na sociedade contemporânea, ou seja, na sociedade do capital. Dentre elas, temos: produção imobiliária privada majoritariamente destinada às classes médias e altas; prática da retenção de terras ociosas, de diferentes segmentos do capital, nas áreas urbanizadas, utilizadas para futura especulação imobiliária; ausência de políticas significativas em habitação, que, quando ocorrem, resumem-se na construção de moradias nas periferias das cidades; ausência de regulação dos valores estabelecidos para as áreas centrais; falta de incentivo ao estabelecimento de moradias populares.

É nesse cenário que inúmeras formas de opressão são naturalizadas e têm respaldo, inclusive legal, como no caso da segregação territorial ligada à propriedade privada, fenômeno tido como “aceitável” e protegido por lei. A cidade que temos ainda é, em grande parte, e infelizmente, aquela das taxas de lucro, da propriedade privada e das desigualdades, em que o capital, já em seu estágio financeiro, vem alcançando um “terreno lucrativo para a produção e absorção de excedente de capital” (HARVEY, 2012, p. 74). Mas a cidade que queremos é aquela que possibilita o exercício da liberdade democrática e da criatividade expressa no território vivido e que não está subordinada à relação de troca. Uma cidade humanizada, capaz de estabelecer o direito em sua totalidade, para que todos possam viver de forma livre e diversificada, não fazendo da vida cotidiana uma mera sobrevivência.

Entretanto, é importante reconhecer que houve um salto positivo quando discutimos território, espaço público e relações sociais sob a perspectiva da cidade democrática, principalmente por esta reconhecer a participação social, sobretudo na ocupação do espaço público e na tomada de decisões políticas, que em muitos casos ocorrem motivadas por reivindicações, conforme veremos adiante, quando apontarmos o reconhecimento do direito à cidade no Brasil.



O Prefeito de São Paulo, Fernando Haddad, pedalando durante a inauguração do maior mural de grafite a céu aberto da América Latina, na avenida 23 de maio. (crédito: Heloisa Ballarini/SECOM).

2. As cidades brasileiras e seu processo de urbanização



O urbanização do Brasil foi tardia, ocorrendo apenas após a industrialização generalizada, no século XX. (crédito: Imagens USP).

Com base no contexto apresentado, partiremos então para a realidade brasileira e seus inúmeros desafios. Em decorrência de um passado como colônia, o processo de urbanização no Brasil é herança do desenvolvimento tardio, desigual e combinado. Ocorreu somente no século XX com a chegada das indústrias, fábricas e empresas de grande porte, generalizando-se pelo território nacional apenas a partir da década de 1970. Se o processo de urbanização e formação das cidades industriais europeias, como afirma Lefebvre (2001), ocorreu em fins do século XVIII e início do século XIX, com a expansão e desenvolvimento do modo de produção capitalista, foi somente no século XX que nosso país superou o modelo arcaico de organização e produção, adotando a partir de então o modelo capitalista, mas com muitas marcas desse passado agroexportador, o que explica de certo modo a dependência da economia internacional.

Ao mesmo tempo em que a dependência econômica em relação ao capital financeiro internacional é histórica, há de se considerar também que trouxe benefícios para o desenvolvimento de infraestrutura em atividades relacionadas ao trabalho. Essa situação contribuiu, portanto, para o financiamento e a construção de ferrovias, portos, navegação e geração de eletricidade, fatores essenciais para o processo de desenvolvimento industrial.

De acordo com Ermínia Maricato (2003), em 1890 a população urbana totalizava uma média de 6,8 a 10%. Com a emergência da mão de obra livre, ou seja, a relação de trabalho baseada no modo de produção capitalista, esses números se elevaram. As cidades representavam o futuro, a modernidade e todas as expectativas de mudança no aspecto social e cultural do país. Foi somente depois da Revolução de 1930 que esse cenário se modificou de fato, ao incorporar políticas públicas no processo de urbanização e industrialização, ultrapassando o modelo econômico agroexportador e a política do “café com leite” (República Oligárquica).

No entanto, o viés autoritário, populista e paternalista do período possibilitou a continuidade de um Estado que trabalhava aliado aos interesses da oligarquia. Prosseguiu, assim, a desigualdade entre as classes sociais e outras heranças do período colonial, como a concentração de terra, de renda e de poder, expressa nas relações de favor, mando, obediência e arbítrio nas decisões legais (MARICATO, 2003). Essa modernização com base no desenvolvimento do atraso deixou suas marcas nas metrópoles brasileiras, como a segregação territorial e os danos ao meio ambiente.

Esse cenário só pôde ser evidenciado décadas depois, à medida que as cidades brasileiras foram ficando cada vez mais “associadas à violência, poluição das águas e do ar, criança desamparada, tráfego caótico, enchentes, entre outros inúmeros males” (MARICATO, 2003, p. 152). Isso porque, conforme o desenvolvimento do país, extinguíram-se as oportunidades para a população imigrante e também migrante. Cresceram as periferias de forma exorbitante, assim como a pobreza e a alta densidade de ocupação do solo. Esses fatores geraram uma ampla segregação urbana e/ou ambiental, além das dificuldades de acesso aos serviços públicos, como transporte, saneamento, abastecimento, saúde, educação, creches e lazer.

Curiosidades sobre a cidade de São Paulo

Sobre a população urbana em São Paulo:

1872 – 30 mil habitantes.

1900 – 240 mil habitantes.

Anos 1950 – população passou de pouco mais de 2 milhões de habitantes para mais de 3,5 milhões (motivo: expansão do setor industrial).

2000 – passa de 10 milhões.

2010 – passa de 11 milhões e 200 mil.

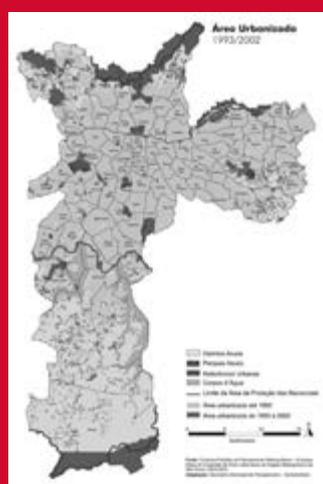


O crescimento desordenado gerou ocupações em áreas de mananciais² e topos de morro – que não são de interesse do mercado imobiliário dada a restrição pela legislação urbanística –, criando áreas residenciais propensas a enchentes, desmoronamentos e deslizamentos de terras. Some-se a isso um contexto de desemprego, discriminação, informalidade e ilegalidade dado ao grande contingente populacional. Por outro lado, recursos públicos e privados são cada vez mais utilizados para investimentos em áreas concentradas, que são valorizadas porque passam a dispor de saneamento básico, asfalto, transporte e segurança, o que só beneficia o capital imobiliário, a construção civil e o estoque de terras urbanas, dentre outros interesses da burguesia nacional e internacional.

Portanto, a questão urbana e habitacional deve ser compreendida com base na relação política e econômica da sociedade brasileira, além de algumas particularidades em sua formação sócio-histórica, uma vez que, ao mesmo tempo em que a população convive com um cenário mediado por aluguéis altos, imóveis ilegais e déficit habitacional, bairros com infraestrutura urbana se beneficiam da especulação imobiliária. Conclui-se que essa questão é produto do capitalismo e expressa suas contradições no cotidiano vivido por seus habitantes, num contexto urbano de violação dos direitos humanos, como o direito à educação, à saúde, à moradia, entre outros. Como resposta às inúmeras condições precárias de vida, grupos atuam em diversos setores sociais em busca de mudanças no modo de governar, planejar e desenvolver as cidades, isto é, lutam pelo direito à cidade.

2.1 O direito à cidade e a Carta Mundial pelo Direito à Cidade

O direito à cidade como direito humano é uma pauta que só recentemente – final do século XX – passou a ter reconhecimento mundial, apesar de seu significado protagonismo essencial para esse reconhecimento, principalmente no que diz respeito à implementação da reforma urbana. Destaca-se, assim, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que, criado em 1985, consolidou no Brasil a luta pelo direito à cidade na década de 1980.



Utilidade pública:

O portal da prefeitura de São Paulo disponibiliza informações sobre o histórico demográfico da cidade de São Paulo, com inúmeras ilustrações antigas dos pontos mais conhecidos do município. Acesse: http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/index.php

²Mananciais correspondem a reservas hídricas ou fontes utilizadas para o abastecimento público de água. Disponível em: <<http://site.sabesp.com.br/site/interna/Default.aspx?secaoid=31>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

Esse período foi marcado pela efervescência de debates e manifestações políticas de diferentes segmentos da sociedade civil que reivindicavam melhorias na cidade e na democratização do processo político. Em 1987, com a convergência desses debates, assim como com a correlação de forças vigente, foi criado o Fórum Nacional pela Reforma Urbana, cujo objetivo principal era inserir a questão urbana como pauta da agenda pública. Esse movimento, no final do regime militar, passou a adotar uma concepção de cidade na sua totalidade, entendendo o direito à cidade como um direito coletivo, que busca alcançar “a cidade de todos, a casa além da casa, a casa com asfalto, com serviços públicos, com escola, com transporte, com direito a uma vida social” (SAULE JR. & UZZO, 2009).

Vale ressaltar o protagonismo desse movimento junto a outros grupos populares (organizações da sociedade civil, movimentos sociais de luta pela moradia, pastorais, entidades de profissão etc.) que travaram um embate com as forças políticas conservadoras na Assembleia Nacional Constituinte, o que culminou, posteriormente, na influência desses grupos sobre a Constituição Federal de 1988, sobretudo em relação às temáticas do campo urbano. Baseando-se na compreensão de certo descaso do poder público sobre segregação territorial, saneamento, habitação e transporte, esses grupos elaboraram uma proposta de lei para inserção na Constituição Federal, com vistas a atuar nesse contexto e participar do processo de criação de políticas públicas.

De acordo com Nelson Saule Jr. e Karina Uzzo (2009), o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, no ano de 1986, “define o conceito de reforma urbana como uma nova ética social” e repudiam “a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos”. Foi inaugurada, assim, de forma crítica e em âmbito nacional, uma proposta de reforma urbana por meio da construção de uma plataforma política que reivindicava uma nova cidade e o fim dos privilé-

A população de São Paulo apresenta algumas especificidades em termos demográficos e urbanos, entre as quais merecem destaque certos aspectos de gênero e idade, assim como sua distribuição territorial (importante quando se debate direito à cidade como direito humano: mulher, idosos e regiões periféricas).

Feminilização: ao longo dos anos tem sido crescente a predominância numérica de mulheres no conjunto da população. Dados do Censo de 1980 indicam, naquela data, uma proporção de 96 homens para cada 100 mulheres residentes no município. Em 2000, essa relação já era de 91 para 100 e estima-se que, atualmente, esteja em torno de 90, ou seja, existem 9 homens para cada 10 mulheres na cidade.

gios. Nesse contexto de embate dos movimentos sociais urbanos, a questão urbana alcançou o campo da justiça social e da igualdade, com destaque para a

[...] participação democrática na gestão das cidades, tão discriminada pela lógica excludente dos planos tecnocráticos dos anos 1960 e 1970, [que eram] apoiados apenas em saberes técnicos, dos quais a população era considerada incapaz de saber, agir e decidir (SAULE JR. & UZZO, 2009).

Consolidou-se, dessa forma, a principal bandeira da reforma urbana: o direito à cidade. Este foi reivindicado na Assembleia Constituinte de 1988 mediante uma emenda popular que, além de o reconhecer como direito fundamental das pessoas que vivem na cidade, define os seguintes objetivos (SAULE JR., 2005):

- 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;
- fortalecer a gestão democrática da cidade para a promoção de políticas públicas que assegurem os direitos dos habitantes das cidades, com a participação popular dos segmentos em situação de desigualdade econômica e social.

Como resultado, temos:

- 1988: capítulos 182 e 183 sobre política urbana na Constituição brasileira, que pela primeira vez trata sobre a função social da cidade e da propriedade privada³;
- 2001: Lei Nacional sobre o Estatuto das Cidades;
- 2003: criação do Ministério das Cidades e a realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades;
- 2004: criação do Conselho Nacional das Cidades, órgão consultivo do Ministério das Cidades;

Índice de envelhecimento: é um indicador importante, uma vez que estabelece a proporção de idosos em relação ao total de crianças numa determinada população. Na cidade de São Paulo, em 1991, havia em média 18 idosos para cada grupo de 100 crianças, aumentando para 25 por 100 em 2000.

Ocupação urbana e distribuição da população no território municipal: durante a década de 1990, a tendência à redução do número de habitantes, verificada nos anos 80, espalhou-se para áreas adjacentes, fazendo com que o núcleo central e outros distritos de ocupação já consolidada viessem a apresentar taxas negativas de crescimento; intensificou-se, numérica e espacialmente, quando aproximadamente 60% dos distritos do município passaram a apresentar perda

³ Maricato (2010) ressalta que, apesar da pressão constante do Fórum Nacional de Reforma Urbana, a regulamentação dos capítulos 182 e 183 da Constituição Federal foi aprovada no Congresso Nacional depois de 13 anos, sob o Estatuto da Cidade.

- 2005: Lei de Consórcios Públicos e aprovação das leis federais que instituem o marco regulatório do Saneamento Ambiental e o Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social⁴;
- 2011: Lei de Mobilidade Urbana;
- 2012: Lei de Resíduos Sólidos.

Além dessas conquistas, Ermínia Maricato, no Seminário Internacional Cidades Rebeldes⁵, apresentou outros elementos importantes que também temos de considerar no que se refere às ações públicas necessárias para a efetivação desses marcos:

- orçamento participativo;
- programas de urbanização de áreas degradadas;
- programas de habitação com participação social, com garantia de participação social, direito à cidade e à arquitetura por meio de assessoria de equipe técnica especializada, composta por arquitetos, engenheiros, advogados e assistentes sociais.

Após esse processo de consolidação de direitos advindos de muitas lutas sociais nas décadas de 1980 e 1990, o Brasil se tornou referência em política urbana, sobretudo por inserir o direito à cidade, gradativamente, nos fóruns internacionais urbanos (SAULE JR., 2005):

- Conferência da Sociedade Civil sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada durante a conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre meio ambiente e desenvolvimento (ECO-92) no Rio de Janeiro, que resultou num tratado sobre a questão urbana em que o direito à cidade é concebido como direito à cidadania;
- Conferência Mundial sobre os Assentamentos Humanos, Habitat II, da ONU, realizada em 1996, na cidade de Istambul, onde foi reconhecida pelas instituições internacionais, por meio de um documento oficial, o direito à moradia como um direito humano, além de ter sido acordada uma série de compromissos para que os países pudessem promover medidas relacionadas a essa pauta;

populacional. Nesse período, o conjunto de distritos que continuaram a registrar crescimento positivo foram aqueles situados em áreas mais extremas da cidade, a maior parte limítrofes com outros municípios da região metropolitana, indicando que o processo de periferização ultrapassou os limites de São Paulo, em direção às cidades de seu entorno. Entre os fatores que certamente contribuíram para esse espraiamento da ocupação urbana e para a mudança no padrão de crescimento demográfico no município, merecem destaque: a continuidade do processo de desconcentração industrial em direção a outros municípios da região metropolitana de São Paulo e interior do Estado; o alto custo de vida na capital (sobretudo no que se refere à habitação); e a expansão de atividades terciárias nas áreas mais consolidadas do centro urbano, substituindo o uso residencial pelo comercial e de serviços.

⁴ Nessa lei, está incluída a criação de um fundo e de um conselho específico com participação social, além do condicionamento do repasse de recursos federais à existência de planos habitacionais, conselhos e fundos estaduais e municipais.

- Fórum Social Mundial, que representa um marco sobre o reconhecimento internacional do direito à cidade. Deste resulta a Carta Mundial do Direito à Cidade, elaborada com contribuições de várias organizações populares militantes da questão urbana.

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade⁶ significou um marco no âmbito internacional. Elaborada mediante a articulação de grupos, movimentos e fóruns comprometidos com a questão urbana, esse documento aponta compromissos e medidas de responsabilidade da sociedade civil, setor público e organismos internacionais, com objetivo de garantir uma vida digna às pessoas nas cidades.

Paralelamente, governos em âmbito nacional, internacional e local foram construindo instrumentos jurídicos e normativos sobre os direitos humanos no contexto urbano. Dentre eles, vale mencionar a Carta marco no âmbito internacional. Elaborada mediante a articulação de grupos, movimentos e fóruns comprometidos com a questão urbana, esse documento aponta compromissos e medidas de responsabilidade da sociedade civil, setor público e organismos internacionais, com objetivo de garantir uma vida digna às pessoas nas cidades.

Paralelamente, governos em âmbito nacional, internacional e local foram construindo instrumentos jurídicos e normativos sobre os direitos humanos no contexto urbano. Dentre eles, vale mencionar a Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade, o Estatuto da Cidade (no contexto brasileiro), a Carta de Montreal e a Carta da Cidade do México pelo Direito à Cidade, além da recente inserção do direito à cidade na constituição de países como Bolívia e Equador.

2.2 Função social da cidade e da propriedade

Para o Fórum de Reforma Urbana, a função social da propriedade é um princípio que está vinculado a um projeto de sociedade mais igualitária, em que prevalece o interesse coletivo. Portanto, a propriedade urbana cumpre a sua função social quando destinada para satisfazer as necessidades dos habitantes da cidade. Os parâmetros para a satisfação de tais necessidades são os componentes do direito às cidades sustentáveis, como o direito à moradia digna, ao acesso à terra, à saúde, à educação, ao meio ambiente, ao transporte, à infraestrutura, ao saneamento ambiental, ao trabalho, ao lazer, à cultura etc. A propriedade passa, assim, a ter seu uso condicionado ao bem-estar social.

Feminilização, envelhecimento e periferização: merecem atenção especial de todos aqueles que se dedicam à formulação de políticas públicas, pois, em médio e longo prazos, terão importância decisiva na definição do perfil e distribuição dos habitantes de nossa cidade.

O Estatuto da Cidade representa, em âmbito nacional, uma importante conquista dos movimentos sociais. Nele se estabelecem normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol

⁶ Evento realizado no SESC Pinheiros, em São Paulo. A apresentação de Maricato foi parte do curso de introdução à obra de David Harvey, aula 4, que ocorreu em 12 de junho de 2015. ⁶ Disponível em: <<http://normativos.confega.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2015.

do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Suas diretrizes abordam o uso do solo, a regulação da posse da terra e a política econômica e tributária estipulada pela Constituição.

Qual entidade federativa implementa o Estatuto da Cidade?

Segundo o terceiro artigo do Estatuto da Cidade, a implementação da política urbana é atribuição dos Municípios e deve estar de acordo com as normas gerais estabelecidas pela União. Além de definir diretrizes sobre o desenvolvimento urbano, o Estatuto da Cidade fornece instrumentos para que a propriedade urbana cumpra sua função social, como: Plano Diretor; gestão orçamentária participativa; Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); desapropriação; concessão de uso especial para fins de moradia; usucapião⁶ especial de imóvel urbano; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso e regularização fundiária.

De acordo com Maricato (2010), a implementação do Estatuto da Cidade tem deixado muito a desejar, pois o padrão injusto e insustentável de ocupação da terra urbana, como visto, é algo histórico em nosso país e, mesmo com a vigência de regulamentos e normativas, esse cenário ainda não mudou. Isso ocorre por conta das forças contrárias à implementação da função social da propriedade presentes em parcela da sociedade civil e no interior dos três poderes, que têm usado diversos artifícios para protelar sua aplicação. Por outro lado, governos municipais e vereadores progressistas vêm apoiando-se na lei para transformar a realidade em diversos pontos do país.

De qualquer forma, apesar de toda a dificuldade de implementação, o Estatuto da Cidade anuncia um novo futuro, sendo que parte do caminho já foi percorrido. Resta continuar a tarefa de colocá-lo em prática, o que não é tarefa apenas do Estado e dos técnicos: é principalmente uma tarefa da sociedade.

2.3 Direito à cidade no âmbito internacional

Conforme já foi abordado, a mobilização e a própria discussão sobre o direito à cidade é uma demanda recente e latente para as cidades de todo o mundo, principalmente dos países subdesenvolvidos, que nas últimas décadas vêm apresentando um aumento significativo na taxa de urbanização. De acordo com a Divisão de Informações e Relações Externas do Fundo de Populações da ONU (UNFPA), as cidades que apresentam as maiores aglomerações urbanas são:

CIDADE	PAÍSES	POPULAÇÃO (milhões)
Tóquio	Japão	36,7
Nova Délhi	Índia	22
São Paulo	Brasil	20
Bombaim	Índia	20

⁷ Refere-se ao direito à posse de um imóvel, reconhecido pelo tempo de seu uso.

Cidade do México	México	19,5
Nova York	EUA	19,4
Xangai	China	16,6
Calcutá	Índia	15,5
Daca	Bangladesh	14,7
Carachi	Paquistão	13

tabela 1: maiores aglomerações urbanas mundiais (UNFPA, 2011, p. 77; adaptado).

Na tabela 1, podemos observar que 80% das maiores aglomerações mundiais está localizada em países subdesenvolvidos. Esse aumento populacional se realiza numa velocidade impressionante e traz consigo inúmeras violações de direitos humanos, que se explicitam na dificuldade de acesso à propriedade urbana, aos serviços e equipamentos públicos, à infraestrutura etc.

E como anda a efetivação do direito à cidade no mundo? Quais são as principais experiências? Vejamos, a seguir, um breve panorama⁸.

Espanha: é um dos países europeus com maior número de governos locais que, nos últimos 15 anos, de forma mais ou menos transformadora, tem levado a cabo ações políticas baseadas nos direitos humanos. Conta com ampla mobilização de seus cidadãos, dos quais emergem muitas reivindicações sobre o direito à cidade, sobretudo em relação à habitação.

Itália: de acordo com a Plataforma Global do Direito à Cidade, as principais reivindicações se assemelham às das cidades latino-americanas, uma vez que o debate está em torno dos direitos coletivos e, em particular, de bens comuns, como água e espaço público.

Reino Unido (Londres): semelhante às cidades italianas, a experiência de Londres mostra que é possível reconhecer direitos coletivos. No entanto, a realidade londrina faz referência à propriedade da terra e à habitação e apresenta uma proposta de terras comunitárias como possibilidade de transgredir o paradigma da propriedade individual, que é predominante na maioria das sociedades contemporâneas.

Turquia (Istambul): o debate aqui se relaciona às revoltas e levantes da população em 2011, que passaram a reivindicar a modernização e o desenvolvimento da cidade.

Alemanha (Hamburgo): lugar em que a luta pelo direito à cidade parece ter-se consolidado em maior medida, com ênfase na mobilização da comunidade artística e do setor cultural. Por isso, vem sendo cenário de vários encontros mundiais vinculados à temática.

⁸ Parte das informações foi extraída de Chueca e Allegretti (s.d.).

Estados Unidos (Nova York): a resistência de comunidades locais ante as investidas especulativas do capital imobiliário é um exemplo de luta pelo direito à cidade. Caso emblemático é o de Chinatown – uma das comunidades mais antigas e referência cultural da cidade –, que se tem mobilizado contra o projeto elitista de revitalização do East River, em Manhattan.

É importante destacar que o direito à cidade é, sobretudo, uma demanda dos países subdesenvolvidos, considerando o descontrolado processo de urbanização pelo qual passaram nos últimos tempos, além do histórico de colonização, regimes autoritários e dependência político-econômica dos países imperialistas. Portanto, a realidade das cidades desses países é marcada por inúmeras violações, o que cria um cenário em que são inevitáveis as lutas travadas pelos movimentos sociais, cujas reivindicações passam, direta ou indiretamente, por questões relativas ao direito à cidade. Vale, assim, apresentar o contexto de três países latino-americanos.



O direito à cidade é uma demanda internacional, não se limitando à realidade nacional. (crédito: Rafael Neddermeyer/Fotos Públicas).

Chile: apresenta desenvolvimento urbano associado com crescimento imobiliário. Apesar de o Ministério de Habitação e Urbanismo prever ações baseadas em princípios como integração, sustentabilidade e competitividade, na prática, o planejamento urbano vem privilegiando o poder político e econômico de alguns setores, fazendo com que os moradores se adaptem às cidades e não o contrário. Como resultado, situações de conflitos e descontentamentos são constantes.

Bolívia: encontra-se num verdadeiro processo de reforma urbana. Dentre as principais lutas estão o direito à moradia, o acesso seguro ao solo e melhor qualidade de vida. Algumas mudanças foram conquistadas com a chegada de Evo Morales à Presidência da República, especialmente a nova Constituição Política do Estado boliviano, que reconhece como direito humano a moradia adequada e serviços básicos, como água potável, esgoto e saneamento. Além disso, com a nova Constituição, há o reconhecimento da propriedade coletiva da terra e a participação da sociedade civil organizada no planejamento das políticas públicas (MAMANI, 2009).

Colômbia: a discussão sobre o direito à cidade na Colômbia – segundo país mais populoso da América do Sul – se iniciou na década de 1960 por meio de debates entre urbanistas, representantes do mercado imobiliário e da construção civil e movimentos sociais, cujas principais reivindicações eram: controle estatal da terra; regulação urbana na adoção de mecanismos para combater a retenção dos terrenos urbanizados pelo setor imobiliário; formulação de uma política de habitação; mecanismos de financiamento e de recuperação da mais-valia urbana. Tais pautas foram contempladas quase 30 anos depois, com base em leis básicas que definem o direito urbanístico e combinam reforma urbana com fortalecimento do planejamento territorial, buscando conciliar políticas urbanas e sociais.

Conforme podemos observar, o direito à cidade tem adquirido reconhecimento normativo, ao passo que grupos e movimentos seguem reivindicando, com maior intensidade, a justiça social. Contudo, interesses privados continuam a comandar o crescimento urbano, influenciando o debate sobre a ocupação da terra urbana e a função social da propriedade.

A urbanização alcançou seu estágio global e é tratada como um negócio lucrativo, sendo comandada sobretudo por Estados Unidos e China. Este último, inclusive, vem apresentando mudanças internas significativas quanto ao processo de urbanização, com o surgimento de grandes metrópoles (mais de cem cidades passaram da marca de 1 milhão de habitantes a partir do ano 2000), o que possibilita a efetivação de grandes projetos de infraestrutura (barragens e autoestradas).

No caso da América Latina, vimos que as históricas violações aos direitos humanos associadas com políticas públicas descontínuas e descompassadas têm causado uma expansão urbana desordenada, com segregação territorial e baseada em relações mercantis, o que revela um contexto de desumanização e de estilos de vida marcados pelo consumismo, individualismo e competitividade.

O debate sobre o direito à cidade no mundo mostra que a questão urbana não é uma peculiaridade brasileira e sim uma demanda internacional. Os parâmetros legais e normativos estabelecidos são fundamentais para legitimar possibilidades de transformação dos territórios vividos, pois a cidade ainda é um espaço gerador de exploração e desigualdade, que permite a acumulação de excedentes para uns em detrimento da pobreza de outros. O direito à cidade deve ser concebido como direito coletivo e implica um processo de transformações que envolve “o exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização [e a] liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos (HARVEY, 2012, p. 74). Esse pode ser um pontapé inicial para alcançarmos um mundo mais justo.



Museu de Arte de São Paulo (MASP), na Avenida Paulista (crédito: Rafael Neddermeyer/Fotos Públicas).



Museu do Ipiranga (crédito: José Rosael/USP Imagens).

3. Implementação do direito à cidade no município de São Paulo

Dentre as diversas experiências municipais que vêm buscando contemplar o direito à cidade, verifica-se a predominância de estímulos à gestão democrática, expressos na construção de conselhos e na promoção de audiências públicas (como fóruns e outros espaços de consulta popular). Há também o Orçamento Participativo (OP) e o uso da tecnologia social, implementado inicialmente na cidade de Porto Alegre e posteriormente em Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Diadema, Santo André e outras prefeituras brasileiras.



As ocupações representam a luta dos movimentos por moradia por um direito básico, a habitação. (crédito: Marcelo Camargo/Agência Brasil).

Em São Paulo, as questões relativas ao direito à cidade partiram inicialmente da gestão de Luiza Erundina (1989-1992), considerada a primeira administração democrática popular da cidade. Entretanto, é importante salientar que o exercício desse direito compreende um paradoxo: realiza-se entre avanços e retrocessos, o que torna impossível a definição de uma trajetória cronológica ou associação direta com cada uma das gestões que estiveram na administração da cidade. De fato, todo território apresenta disputas e interesses políticos e econômicos conflitantes. Assim, revela-se mobilizações de diversos setores, sobretudo daqueles ligados à utilização

da cidade como negócio lucrativo, cenário de megaprojetos, como as grandes obras viárias e imobiliárias que geram um imenso impacto socioterritorial.

Especialmente na década de 1990, a região sudoeste da cidade foi beneficiada com abundantes investimentos, públicos e privados, enquanto outras regiões ficaram distantes de uma habitação de qualidade, saneamento básico e transporte público eficientes. Com base nesse cenário de desigualdade, há inúmeros desafios a serem enfrentados pela gestão pública e pela sociedade para fazer valer o direito à cidade como um direito humano, reconhecendo o espaço público como bem coletivo, justo e democrático.

3.1 A política habitacional no município

Em termos de política habitacional, destaca-se em São Paulo a tentativa de regularização de favelas na gestão de Luiza Erundina. Em 1990, por meio do Projeto de Lei no 51, foi indicada a concessão de uso para áreas ocupadas por favelas, que na época somavam 135 núcleos, com 31 mil famílias em 253 hectares. De acordo com Patrícia Cardoso (2010), essa iniciativa, de forma pioneira, buscava implementar uma mudança de paradigma no papel do município ante o problema das irregularidades no uso do solo urbano. No entanto, o projeto não foi aprovado, e as iniciativas de regularização foram retomadas apenas nos anos 2000, após a aprovação do Estatuto da Cidade, por meio da Lei no 13.514, de 16 de janeiro de 2003, que implementou a concessão de uso especial para fins de moradia

Apesar dessa derrota, o governo de Erundina conseguiu conduzir a política habitacional com base na parceria com movimentos de moradia. Desse modo, foi viabilizada a criação do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS)⁹, destinado ao financiamento de programas inéditos, como os mutirões autogeridos, a produção de moradia social nas áreas centrais e a assistência jurídica gratuita à moradia popular (BONDUKI & ROSSETO, 2008 p. 34). Essa experiência resultou no Programa de Regularização Urbanística e Fundiária de Favelas em áreas públicas municipais, sendo integrado ao Programa Bairro Legal, desenvolvido pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB).

Conforme Cardoso (2010, p. 217), as ações em áreas públicas municipais compreenderam a urbanização e a regularização de favelas. O objetivo do programa era reconhecer a função social da propriedade de 160 áreas públicas, ocupadas por população de baixa renda, assegurando às 46 mil famílias o direito à posse, por meio dos Termos de Concessão de Uso para Fins de Moradia e de Concessão de Direito Real de Uso. O programa teve continuidade em gestões seguintes, sendo ampliado em 2008 na gestão de Kassab¹⁰. A primeira etapa (Lei no 13.541/2003) tratou da desafetação e regularização de 160 áreas públicas; a segunda (Lei no 14.665/2008), de outras 108 áreas públicas.

Entretanto, a consolidação de uma política de regularização fundiária na cidade de São Paulo não impediu uma série de ações higienistas, que resultaram na expulsão dos pobres do centro

⁹ Com recursos do orçamento municipal. ¹⁰ Segundo a Prefeitura de São Paulo, 900 das 1.570 favelas da cidade (2% do território do município ou 1.500 quilômetros quadrados) são áreas públicas municipais.

de São Paulo e outras áreas de interesse do mercado imobiliário (ROMEIRO, GUIMARÃES & KOETZ, s.d.). Cabe mencionar a luta dos movimentos de moradia do centro da cidade pela melhoria das condições de vida nos cortiços e pela implementação de uma política de habitação e serviços sociais para pessoas de baixa renda na área central de São Paulo, onde estão concentrados empregos e infraestrutura urbana.

A primeira lei que trata da possibilidade de intervenção do poder público nos cortiços em São Paulo é a Lei no 10.928, de 1991, conhecida como Lei Moura. De acordo com Thais Souza (2011, p. 68), nas gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta (1993-2001) houve interrupção de programas habitacionais para a população de cortiços e de obras iniciadas anteriormente. Tal descaso teve como contrapartida inúmeras manifestações destinadas a pressionar o governo municipal para que fosse retomada a questão da habitação nos cortiços e para que o governo estadual iniciasse um programa que resolvesse essa situação. Contudo, as ações de manejo realizadas durante 1989-1992 só foram retomadas na gestão de 2001-2004 da então prefeita Marta Suplicy.

Ainda é um desafio efetivar em nível municipal uma discussão consistente com possibilidade de mudanças nos rumos da política de habitação. É um desafio desvincular esse debate do acesso à propriedade privada individual em virtude do jogo de forças e interesses políticos e econômicos que permeiam tal relação em âmbito internacional. Estamos falando da era do capital financeiro e da política de orientação neoliberal. Há um contexto em que territórios e modelos de cidade estão em disputa. Assim, apesar de uma série de ações do poder público municipal oriunda de pressões exercidas pelos movimentos populares, que buscavam a implementação do direito à cidade, São Paulo convive com o avanço do mercado imobiliário, inclusive apoiado por ações estatais. Estas culminam diariamente no despejo de famílias sob o pretexto de ocuparem áreas de risco ou de proteção ambiental ou com base em alguma intervenção urbana¹¹. Parte importante na disputa pelo território é realizada via regulamentação de ordenamento territorial.

Desde o início dos anos 1980, segundo Paulo Romeiro, Irene Guimarães e Vanessa Koetz (s.d.), os movimentos populares por habitação em cidades como Recife, Belo Horizonte e Porto Alegre adotaram a mesma estratégia do mercado imobiliário, ou seja, utilizar o instrumento de zoneamento para reservar áreas para moradia social mediante demarcação das chamadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Em São Paulo, a despeito dos experimentos pioneiros de demarcação de áreas da cidade que tiveram início nos anos 1980, somente após 20 anos a mobilização popular conseguiu garantir a delimitação de ZEIS no zoneamento municipal, por meio do Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002.

Na prática, apesar da implementação das ZEIS 2 e 3, que prevê áreas para moradias de interesse social e para o comércio popular, essa reserva tem sido apropriada pelo mercado imobiliário. Por serem destinados a quem recebe mais de cinco salários mínimos, impede o acesso à moradia por aqueles que recebem até três salários mínimos, que são os que mais demandam essa política. Nesse sentido, o movimento popular de moradia e as entidades que lutam pela reforma urbana no município têm feito propostas para o Plano Diretor para que as ZEIS possam

atender exclusivamente a população que recebe até três salários mínimos, assegurando uma porcentagem para as famílias que ganham na faixa de até dois salários mínimos.

De fato, Romeiro, Guimarães e Koetz (s.d.) afirmam que a demarcação de ZEIS não garante a reserva de terras para moradia popular¹². Assim, num contexto de disputa pelo território e de uma política urbana que não enfrenta a especulação imobiliária nem reduz o déficit habitacional, as ocupações dos imóveis vazios tendem a crescer em São Paulo. Esse não é um fenômeno novo em São Paulo, já que vem ocorrendo há décadas como estratégia de luta pelo direito à cidade. O aumento dessa forma de luta pode ser compreendido como conscientização da população sobre o direito à cidade, que deve ser reivindicado quando não é garantido pelo Estado.

Em decorrência desse quadro, a gestão de Fernando Haddad assumiu a administração municipal, em 2013, com um déficit de 670 mil domicílios e se baseia nas seguintes estratégias para revertê-lo:

- tentativa de implementar o IPTU progressivo;
- realização de Parcerias Públicos Privadas (PPP) para a construção de moradias populares no centro de São Paulo;
- definição de ZEIS para implantação de projetos habitacionais populares.



Vereadores debatem com moradores demarcação de ZEIS - Zona Especial de Interesse Social. (crédito: Fábio Lazzari/Câmara Municipal de São Paulo).

¹¹ As ações de higienização realizadas pela Prefeitura de São Paulo na gestão José Serra/Gilberto Kassab (2005-2008) na região central da cidade significaram a violação dos direitos humanos em suas várias dimensões e estão identificadas detalhadamente em um dossiê produzido pelo Fórum Centro Vivo intitulado "Violações dos direitos humanos no centro de São Paulo: propostas e reivindicações para políticas públicas". ¹² No processo de revisão do Plano Diretor, realizado em 2013, houve grandes reclamações de ZEIS apropriadas pelo mercado imobiliário para empreendimentos de finalidade distinta da prevista.

3.2 Nova agenda de direitos humanos na cidade de São Paulo

A Prefeitura de São Paulo, ao implementar uma nova agenda de direitos humanos na gestão 2012-2016¹³, entende que a promoção das liberdades e o exercício da cidadania são princípios fundamentais para a desconstrução da cultura de violações. Com esse intuito, a criação da Coordenação de Promoção do Direito à Cidade – que deve ser compreendida no contexto das grandes manifestações de junho de 2013 sobre a mobilidade urbana – representa uma resposta da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) às diversas formas de violação dos direitos humanos e de cerceamento da cidadania e da liberdade promovidas pelas últimas gestões, bem como adota uma política de incentivo à ocupação do espaço público.

Assim, possui os seguintes objetivos:

- estabelecer uma política de ocupação do espaço público urbano voltada para a promoção de uma cultura de afirmação, de garantia dos direitos humanos e da cidadania nas ruas;
- promover a mobilização e a territorialização da política de direitos humanos e de participação social na cidade de São Paulo pela ocupação do espaço público pela cidadania;
- favorecer a ressignificação do espaço público, compreendido como espaço de encontro dos diferentes e da explicitação dos conflitos;
- responder às demandas de coletivos, movimentos e pessoas que organizam iniciativas de intervenção urbana;
- fortalecer as diferentes iniciativas de ocupação do espaço público pela cidadania, entendidas como forma inovadora e não institucionalizada de participação social;
- fomentar a retomada do sentido público da cidade, do espaço de encontro e convívio, garantindo a promoção da pluralidade e da diversidade;
- apoiar a construção do sentimento de pertencimento à cidade.

O anseio político desta gestão pública municipal é colaborar para a construção de respostas plurais, criativas e sólidas, de forma a partilhar a riqueza da cidade mais igualmente, sugerindo como alternativa concreta o desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, com o apoio do governo federal e do setor privado. Nesse sentido, o direito à cidade, compreendido historicamente como acesso aos bens e serviços públicos, amplia e soma-se ao desafio de garantir os direitos humanos.

A SMDHC, ao estabelecer o direito à cidade como diretriz, reconhece que a política de direitos humanos em São Paulo passa necessariamente por assumir, nos termos de Lefebvre e Harvey, as contradições do modo de produzir e pensar nos grandes centros urbanos. Por isso, prioriza políticas públicas de combate à cultura privatista e às violações de direitos humanos. Mais do que o direito aos bens públicos produzidos pelas cidades, a concepção aqui apresentada reivindica o direito à cidade por meio daquilo que sintetiza o Plano de Ocupação do Espaço Público Pela Cidadania: o direito de estar e criar a cidade, a ocupar os espaços públicos e reinventar formas de usos e fluxos no espaço urbano.

¹³ As informações foram extraídas do site da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP). Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/promocao_do_direito_a_cidade/coordenacao/index.php?p=165799>. Acesso em: 13 ago. 2015.

3.3 Gestão democrática da cidade

Considerada um dos pilares para efetivação do direito à cidade, a gestão democrática é estabelecida no Estatuto da Cidade como a “[...] participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001). Sua realização se dá por meio dos seguintes instrumentos básicos: órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Compõem a gestão democrática:

- **Conselho Municipal de Habitação (CMH):** criado em 2002 pela Lei no 13.425, tem caráter consultivo, fiscalizador e deliberativo. É norteado pela ideia de paridade em relação à representação do poder público, movimentos populares por moradia e sociedade civil. São eleitos 16 representantes de entidades populares de moradia, 16 da sociedade civil (universidades e sindicatos, por exemplo) e 16 representantes do poder público (municipal, estadual e federal). Os conselheiros influenciam as ações da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB). Podem decidir, por exemplo, sobre a destinação de recursos para construções de mutirões, conjuntos habitacionais, regularizações fundiárias e programa de urbanização de favelas. O CMH se estabeleceu efetivamente entre 2003 e 2011 e foi um importante espaço de debate e resolução sobre a política de habitação. Em 2012, deixou de funcionar devido à decisão judicial que suspendeu seu processo eleitoral, considerado irregular. Voltou às atividades em 2014.

- **Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU):** órgão de controle social e participação popular no desenvolvimento urbano e tem caráter consultivo. Era composto, desde a última gestão, por representantes da sociedade civil, mediante eleição e por indicação do governo. Atualmente, a escolha dos representantes é feita somente por eleição.

- **Conselho da Cidade de São Paulo:** criado pelo Governo Haddad, é um órgão consultivo e tem como objetivo o cumprimento de compromissos legitimados democraticamente pelos paulistanos. Com essa iniciativa, a gestão atual busca construir novos canais de diálogo e participação social e estabelecer relações baseadas nos princípios republicanos. Suas ações devem ampliar a capacidade do poder público de atender aos interesses da população, melhorar a qualidade de vida no presente e antecipar as condições para um futuro compatível com as necessidades da metrópole. O conselho assessora o prefeito na formulação de políticas e diretrizes específicas, além de apresentar propostas de políticas públicas e reformas estruturais para tornar São Paulo uma cidade mais humana, justa e igualitária.



Conselho da Cidade de São Paulo

<http://conselhodacidade.prefeitura.sp.gov.br/index.php/sobre-o-conselho>

Além do CMH, do CMPU e do Conselho da Cidade de São Paulo, fazem parte da gestão democrática as ações do Plano Diretor Participativo e sua revisão participativa. O Plano Diretor é um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e tornou-se obrigatório a partir da Constituição de 1988 para os municípios com mais de 20 mil habitantes. Posteriormente, com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, sua efetivação também foi exigida nos municípios situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, em áreas de interesse turístico ou em área sob influência de empreendimento de grande impacto ambiental. Além disso, foi estabelecido o caráter participativo do processo de desenvolvimento do Plano Diretor.

Na cidade de São Paulo, o PDE, aprovado em 2002, na gestão de Marta Suplicy (2001-2004), contemplava diversas pautas da reforma urbana, como: criação de ZEIS, áreas destinadas à regularização fundiária para construção de moradias de interesse social e comércio popular; regulação da construção de edifícios por meio do estabelecimento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, conforme diretrizes de planejamento urbano, a fim de se redistribuir à coletividade a valorização imobiliária gerada pela concessão desse direito; previsão de política de moradia para o centro da cidade; institucionalização de um sistema de gestão democrática; revisão do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

Com a mudança de gestão, contudo, tais compromissos foram colocados a prova. O poder executivo, em 2006, enviou à Câmara um projeto de lei que alterava significativamente o Plano Diretor vigente sem que houvesse a participação da sociedade. Depois de várias tentativas em participar do processo de revisão do Plano Diretor, diversas entidades se organizaram e entraram com uma ação na justiça que impediu a tramitação do projeto.

Por fim, com uma revisão efetivamente participativa – 114 audiências públicas, mais de 25 mil participantes e 10 mil contribuições –, o novo Plano Diretor de São Paulo foi sancionado pelo prefeito Fernando Haddad em 31 de julho de 2014, por meio da Lei no 16.050. O objetivo é melhorar a qualidade de vida das pessoas mediante a reorganização das dinâmicas da cidade. Para isso, instrumentos são concebidos para auxiliar a implantação de política habitacional, a socialização dos ganhos da produção imobiliária, a melhoria da mobilidade urbana, a aproximação do emprego e moradia, a valorização do meio ambiente, a promoção do desenvolvimento econômico, a preservação do patrimônio cultural e o fortalecimento da participação popular nos rumos da cidade. Um conjunto de estratégias para tornar São Paulo uma cidade mais humana e equilibrada.

3.4 Apropriação do espaço público pela cidadania e novas formas de participação social

Segundo Raquel Rolnik (2011), a população de São Paulo fica presa cerca de 27 dias por ano e, diariamente, duas horas e 42 minutos nos congestionamentos da cidade. Essa é realidade enfrentada há anos pelos paulistanos, resultado do modelo de (i)mobilidade urbana adotado pelas gestões anteriores, ao escolher o transporte individual em detrimento do coletivo, o que fica evidente nos vultuosos investimentos em ampliação da malha viária, incentivos fiscais para aquisição de veículos e, em contraposição, baixo investimento no transporte coletivo.

Essa questão ganhou projeção nacional em junho de 2013, com a mobilização realizada pelo Movimento Passe Livre (MPL), que, após o aumento de passagens de ônibus e de metrô na cidade de São Paulo, organizou manifestações em diversos pontos da região central, colocando o transporte público no plano dos direitos dos cidadãos. A gestão de Haddad está dando atenção especial ao tema, inclusive estabelecendo um novo paradigma de mobilidade urbana na cidade, baseado no transporte coletivo e no deslocamento não motorizado, que se expressa em:

- expansão das faixas exclusivas para ônibus;
- construção de ciclovias e ciclofaixas;
- criação do passe livre estudantil;
- instituição do bilhete único mensal, semanal e diário;
- Projeto CET no Seu Bairro¹³.



Corredores de ônibus e ciclovias estão alterando o paradigma de mobilidade urbana em São Paulo. (crédito: Fernando Pereira e Heloisa Ballarini/Secom).

A Coordenação de Promoção do Direito à Cidade, na atual gestão municipal, como estímulo ao exercício da cidadania, à cultura, ao lazer, ao esporte e à economia, propõe uma ressignificação do espaço público por meio de iniciativas da gestão pública articuladas às intervenções da sociedade civil. Como exemplo, podemos mencionar a experiência das ciclovias e ciclofaixas, que prevê a ligação de bairros e parques públicos com centros comerciais e vice-versa, de modo a facilitar a mobilidade urbana no município, além de fomentar uma discussão coletiva sobre as ações prioritárias. Outras ações que vem sendo realizada pela Coordenação de Promoção do Direito à Cidade:

- Plano de Ocupação do Espaço Público pela Cidadania;
- Festival de Direitos Humanos "Cidadania nas Ruas";
- Edital Redes e Ruas;
- Projetos Pilotos de Ressignificação de territórios simbólicos para direitos humanos;
- Projeto RUA!.

¹³ Trata-se de um conjunto de intervenções que vão desde a instalação de faixas exclusivas de ônibus até intervenções urbanísticas nas áreas de transporte, trânsito, acessibilidade, sinalização e mobilidade, o que demarca a presença do governo municipal em áreas periféricas.

Vale dizer que as ações apontadas seguem a diretriz adotada pelo Governo Haddad, que pode ser verificada e vivenciada em diversas realizações de outras secretarias, como: instalação de parklets [em itálico]; implementação de praças com Wi-Fi; autorização para o funcionamento de food trucks [em itálico] nas ruas da cidade; debates para regularizar a realização de bailes funk [em itálico]; autorização para a apresentação de artistas de rua (Lei nº 15.776, sancionada em junho de 2013 e regulamentada em 2014); e a aquisição da Chácara do Jockey para a criação de parque público.

Como vimos, São Paulo está experimentando novas formas de participação social. Desde 2014, o município adota medidas para ampliar participação de seus cidadãos. Essa proposta é norteada por uma nova concepção de gestão pública, baseada em ações de inovação tecnológica, participação social, transparência e integridade, que são integradas por sua coordenadoria, a São Paulo Aberta, e seu conselho. As experiências que vem sendo consolidadas na gestão incorporam e viabilizam a participação da sociedade por meio de inúmeros canais de diálogos, como redes sociais, chat e fóruns digitais.

Ainda existem muitos desafios a serem enfrentados no que tange à participação, pois alguns dos conselhos municipais são apenas de caráter consultivo, enquanto a demanda é para que se tornem espaços deliberativos de políticas públicas. Entretanto, os dados demonstram que a iniciativa de ampliar os canais de participação coloca a gestão pública mais próxima da sociedade, tornando as relações sociais na cidade mais humanas. Por esse motivo, compreende-se que o direito à cidade está vinculado aos direitos humanos, o que explica a SMDHC como mediadora transversal da gestão das políticas públicas em São Paulo, do mesmo modo que esclarece a necessidade de os direitos humanos serem contemplados, intersetorialmente, em todos os segmentos das políticas.



Parklets e wi-fi disponível em praças são ações para que os habitantes da cidade se apropriem do espaço público. (crédito: Fabio Arantes e Heloisa Ballerini/SECOM).

Conclusão

Vimos, no decorrer deste caderno, que a defesa do direito à cidade pressupõe novas formas gestão e de ocupação do espaço público, com ressignificação da relação da população com a cidade em que vive. Trata-se, pois, de uma reflexão permanente sobre nosso estilo de vida e nossas práticas no espaço urbano, bem como de uma nova concepção de gestão pública, com novas formas de participação social.

A cidade molda a vida urbana em sua estrutura e forma de organização, por meio do arranjo territorial e administrativo, do comércio, da divisão social do trabalho e da própria urbanização, que coloca em evidência tanto a criatividade humana como as contradições presentes nas relações de força e interesses político-econômicos. Disso decorrem os inúmeros desafios da cidade contemporânea, pois, conforme pudemos verificar em Lefebvre (2001) e Harvey (2012), ela é determinada por seu valor de troca. Isso gera vários conflitos, na medida em que regulamenta a divisão da vida, do trabalho e das relações no espaço urbano, ou seja, provoca a divisão e a diferença entre classes sociais e territórios.

Apesar das singularidades presentes em cada cidade, estas apresentam semelhanças no que diz respeito ao processo de urbanização, especialmente quanto aos aglomerados urbanos, que, em sua maioria, estão localizados em áreas afastadas do centro urbano e da oferta de serviços públicos, bem como são constituídos de imóveis em situação precária de construção. Esses aglomerados urbanos são produtos de ações políticas e econômicas promovidas pelo Estado e por diferentes segmentos do capital (industrial, financeiro, imobiliário e comercial). Assim, podemos verificar expressões de demandas relativas à moradia, à mobilidade urbana e a outros serviços, que se materializam em lutas sociais e formas de resistências. A organização de movimentos sociais urbanos tem repercutido significativamente a questão urbana, bem como tem gerado reivindicações de maior participação social na gestão das cidades. Consolida-se, dessa forma, a principal bandeira da reforma urbana: o direito à cidade.

Tal questão é uma expressão das cidades contemporâneas em todo o mundo, sobretudo em países capitalistas, que promovem contradições e segregações. Com base nesse contexto, fica patente que o direito à cidade como direito humano é uma pauta internacional, e seu reconhecimento é resultado da articulação de grupos e movimentos sociais populares, que aos poucos foram inserindo essa demanda nos fóruns internacionais urbanos. Contudo, é importante destacar que essa pauta é fundamental nos países subdesenvolvidos, devido ao descontrolado processo de urbanização, decorrente, por sua vez, de um histórico de colonização e regimes autoritários que produziu desenvolvimento desigual e dependente política e economicamente de países imperialistas.

No Brasil, a consolidação de direitos advindos de lutas sociais na década de 1980 e 1990 se tornou referência na política urbana no mundo todo. Entretanto, o direito à cidade, apesar de fundamental, alcança um paradoxo, na medida em que se realiza de forma simultânea entre avanços e retrocessos: convive-se com ações que afirmam e ao mesmo tempo violam o direito à cidade (ROMEIRO, GUIMARÃES & KOETZ, s.d.). Dessa forma, pensar a gestão pública, especialmente na cidade de São Paulo, exige compreender que esse território se encontra em constante disputa por parte de interesses políticos e econômicos. Isso mobiliza diversos setores, que resistem à utilização da cidade como negócio lucrativo.

Considerada a principal metrópole brasileira, abrigando o maior centro financeiro do país, São Paulo convive com a contradição de ter a maior concentração de Produto Interno Bruto (PIB) per capita da América Latina e, paradoxalmente, uma concentração de macrorregiões periféricas que congregam todo tipo de violação de direitos. Assim, São Paulo apresenta inúmeros desafios a serem enfrentados pela gestão pública e pela sociedade quanto à defesa do direito à cidade como um direito humano. Por outro lado, diversas experiências municipais vêm buscando contemplar o direito à cidade, o que pode ser verificado pela predominância de estímulos à gestão democrática, expressa na construção de conselhos e na promoção de audiências públicas, fóruns e outros espaços de consulta popular. Destaca-se também o uso da tecnologia social para viabilizar o fornecimento de informação e a comunicação, a fim de alcançar novas formas de participação social e criar uma nova relação entre gestão pública e sociedade. Nesse sentido, temas como mobilidade urbana, direito à cidade e democratização do processo de elaboração de políticas públicas fazem parte da construção de uma agenda que se baseia nos direitos humanos para a promoção do exercício da cidadania.

Para isso, foi criada a Coordenação de Promoção do Direito à Cidade (integrada à SMDHC), com objetivo de construir respostas criativas e inovadoras. Baseia-se na perspectiva de que o direito à cidade é um direito humano e deve perpassar as demais políticas públicas. A Coordenação é uma estratégia política para estabelecer canais de diálogos relativos às demandas, especialmente dos movimentos sociais e de novos atores da sociedade civil, que vêm cobrando ações da prefeitura (como nas manifestações de junho). Contudo, a política pública se efetiva intersetorialmente, com ações intersecretariais, na medida em que demandas sobre moradia, transporte público, mobilidade e meio ambiente, entre outras, são contempladas por um conjunto de setores e secretarias diferentes.

A ocupação do espaço público e a efetivação de direitos são, sem dúvida, fundamentais para uma gestão pública popular que valoriza e trabalha na perspectiva do direito à cidade, como é o caso da cidade de São Paulo. Se, por um lado, ainda há problemas e vícios históricos, por outro, há o ânimo de superar esses desafios e continuar firmes na busca da garantia ao direito à cidade. É por isso que estamos trabalhando de forma estratégica, pensando o futuro e, ao mesmo tempo, buscando solucionar os problemas do momento presente. Ao reconhecer o direito à cidade como um direito humano, nossa perspectiva é romper com a concepção de espaço público proibido e provocar novos usos para a construção de uma cidade democrática.

Referências

Livros, artigos, teses, dissertações

BONDUKI, N. & ROSSETO, R. “O plano nacional de habitação e os recursos para financiar a autogestão”.

Proposta, vol. 32, n. 116, Rio de Janeiro, 2008.

CARDOSO, P. M. Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: função social e regularização fundiária. 260f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

CARLOS, A.F.A. O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade. São Paulo: FFLCH, 2007a.

_____. O lugar no/do mundo. São Paulo: FFLCH, 2007b.

DEGENSZAJN, R. R. “Processos de articulação na perspectiva socioterritorial”. In: ARREGUI, C. C. & BLANES, D. N. (orgs.). Metodologia de Trabalho Social. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2008.

GOHN, M. G. M. “O futuro das cidades”. Nas Redes da Educação, vol. 1, s.l., 2000, p. 1-7. Disponível em: <www.lite.fe.unicamp.br/revista/gohn.html>. Acesso em: 30 jul. 2015.

_____. “Movimentos sociais e a construção da cidadania”. Revista de Educação Pública, vol. 19, Cuiabá, 2002, p. 147-162. Disponível em: <www.ufmt.br/revista/arquivo/rev19/gohn_1.htm>. Acesso em: 30 jul. 2015.

HARVEY, D. “O direito à cidade”. Lutas Sociais, n. 29, São Paulo, jul./dez. 2012, p. 73-89.

KOWARICK, L. Escritos urbanos. São Paulo: Editora 34, 2000.

LEFEBVRE, H. O direito à cidade. Trad. de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LI, B. Y.; LEONG, A.; VITIELLO, D. & ACOCA, A. Chinatown Then and Now: Gentrification in Boston, New York, and Philadelphia. New York: AALDEF, 2013.

MARICATO, E. “Metrópole, legislação e desigualdade”. Estudos Avançados, vol. 17, n. 48, São Paulo, mai./ago. 2003, p. 150-167.

_____. “O Estatuto da cidade periférica”. In: CARVALHO, C. S. & ROSSBACH, A. (orgs.). O estatuto da cidade: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010.

ROLNIK, R. O que é cidade. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SANTORO, P. F. “O desafio de planejar e produzir expansão urbana com qualidade: a experiência colombiana dos Planos Parciais em Bogotá, Colômbia”. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 13, n. 1, Recife, mai. 2011, p. 91-115.

SANTOS, M. A urbanização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1993.

SOUZA, T. C. S. Cortiços em São Paulo: programas/vistorias/relatos. 303f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

Matérias de imprensa, blogs, sites, documentos

BONDUKI, N. “SP: Plano Diretor e desigualdades urbanas”. Sociedade. CartaCapital, 12 jul. 2013. Disponível em: <www.cartacapital.com.br/sociedade/rever-o-plano-diretor-para-reduzir-as-desigualdades-urbanas-3549.html>. Acesso em: 3 ago. 2015.

BRASIL. Estatuto da Cidade (Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001). Brasília: Casa Civil, 2001. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 13 ago. 2015.

CHUECA, E. G. & ALLEGRETTI, G. “El Derecho a la Ciudad en Europa”. In: SAULE JR., N.; ZÁRATE, L. & EMANUELLI, M. S. (coords.). Avanzando en la Implementación del Derecho a la Ciudad en América Latina y a nivel Internacional. S.l.: Plataforma Global pelo Direito à Cidade, s.d. Disponível em: <<https://derechoalaciudadflacso.files.wordpress.com/2014/01/plataforma-global-por-el-derecho-a-la-ciudad-avanzando-en-la-implementacion-del-derecho-a-la-ciudad-en-america-latina-y-a-nivel-internacional.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

CODHES. “La crisis humanitaria en Colombia persiste. El Pacífico en disputa: Informe de desplazamiento forzado en 2012”. Documentos CODHES, n. 26, Bogotá, 2013. Disponível em: <www.lwfcolumbia.org.co/sites/default/files/image/310513%20Informe%20%20desplazamiento%202012.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2015.

FONSECA, F. “Os grandes, e poucos divulgados, avanços do governo Haddad”. Política. Carta Maior, 20 abr. 2014. Disponível em: <www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Os-grandes-e-pouco-divulgados-avancos-do-governo-Haddad/4/30759>. Acesso em: 3 ago. 2015.

MAMANI, U. R. “O caminho do direito à cidade na Bolívia”. Diálogos, propostas, histórias para uma cidadania mundial, 2009. Disponível em: <<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8586.html>>. Acesso em: 3 ago. 2015.

ROLNIK, R. “Imobilidade na cidade de São Paulo: o problema e o falso problema”. Blog da Raquel Rolnik, 17 mar. 2011. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2011/03/17/imobilidade-na-cidade-de-sao-paulo-o-problema-e-o-falso-problema>>. Acesso em: 3 ago. 2015.

ROMEIRO, P.; GUIMARÃES, I. M. S. S. G. & KOETZ, V. “Derecho a la Ciudad en América Latina”. In: SAULE JR., N.; ZÁRATE, L. & EMANUELLI, M. S. (coords.). Avanzando en la Implementación del Derecho a la Ciudad en América Latina y a nivel Internacional. S.l.: Plataforma Global pelo Direito à Cidade, s.d. Disponível em: <<https://derechoalaciudadflacso.files.wordpress.com/2014/01/plataforma-global-por-el-derecho-a-la-ciudad-avanzando-en-la-implementacion-del-derecho-a-la-ciudad-en-america-latina-y-a-nivel-internacional.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

SAULE JR., N. “O direito à cidade como paradigma da governança urbana”. Instituto Pólis, 30 mar. 2005. Disponível em: <www.polis.org.br/uploads/750/750.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2015.

SAULE JR., N. & UZZO, K. “A trajetória da reforma urbana no Brasil”. Diálogos, propostas, histórias para uma cidadania mundial, 2009. Disponível em: <<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>>. Acesso em: 3 ago. 2015.

UNFPA. Relatório sobre a situação da população mundial 2011. New York: UNFPA, 2011. Disponível em: <www.un.org/News/Press/docs/2011/111111.unfpa.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2015.

VERÍSSIMO, A. A. “Porque fomos a Medellín e Bogotá”. À beira do urbanismo, 12 mar. 2012. Disponível em: <<http://abeiradourbanismo.blogspot.com.br/2012/03/porque-fomos-medellin-e-bogota.html>>. Acesso em: 3 ago. 2015.

Sites

Coordenação de Promoção do Direito à Cidade

<www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/promocao_do_direito_a_cidade>

Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania

<www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos>

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

<www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano>

Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente

<www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente>

Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação

<www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/esportes>

Companhia de Engenharia de Tráfego (CET)

<www.cetsp.com.br>

Rede Nossa São Paulo

<www.nossasaopaulo.org.br>

Gestão Urbana SP

<<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>>

Conselho da Cidade

<<http://conselhodacidade.prefeitura.sp.gov.br>>

Cidades para quem(m)

<<http://cidadesparaquem.org>>

Plataforma Global pelo Direito à Cidade

<www.righttothecityplatform.org.br>

Fórum Nacional de Reforma Urbana

<www.forumreformaurbana.org.br>