

# O fortalecimento da democracia pelo local: o direito à cidade em São Paulo

KELLY KOMATSU AGOPYAN<sup>1</sup>

## Introdução

Cidades e conflitos

Hoje 55% da população mundial já reside em centros urbanos, sendo a América Latina a segunda região mais urbanizada do mundo (81%), apenas um pouco atrás da América do Norte (82%)<sup>2</sup>. Esse processo de urbanização é progressivo e aparentemente irreversível. Segundo projeções da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2050, 68% da população deve ser urbana<sup>3</sup>. Com base nesses dados, a própria agenda das organizações internacionais passou também a englobar a temática da cidade como uma de suas prioridades: o objetivo n. 11 dos Objetivos de Desenvolvimento

1. Doutoranda do programa de pós-graduação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), pela qual também é mestra. Graduada em relações internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), realizou intercâmbio acadêmico na Sciences Po (Institut d'Études Politiques de Paris). Bolsista do Fundo Sasakawa de Bolsas para Jovens Líderes (2018). Foi assessora para assuntos internacionais da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo (2014-2016). Estuda a questão urbana com ênfase em direitos humanos.
2. United Nations Population Division, World Urbanization Prospects: The 2018 Revision – Key Facts, Nova York, 2018, p. 2, disponível em: <https://tinyurl.com/ybvn5fqc>, acesso em: 26 nov. 2018.
3. *Idem, ibidem.*

Sustentável (ods), firmados em 2015<sup>4</sup>, e a Nova Agenda Urbana (NAU)<sup>5</sup>, acordada em 2016 durante a III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III)<sup>6</sup>, são dois exemplos claros de que falar dos contextos urbanos já se mostra amplamente necessário e relevante internacionalmente.

Assim, cada vez mais se tem dado centralidade ao papel das cidades (e seus governos locais) no fortalecimento de movimentos democráticos e na garantia de direitos humanos. A própria ONU tem discutido com mais ênfase, desde 2015, o papel dos governos locais na promoção e proteção desses direitos, tendo, inclusive, aprovado a resolução A/HRC/30/49<sup>7</sup>, contendo um relatório elaborado por especialistas internacionais sobre a matéria.

As cidades estão no centro dessa discussão porque se tornaram palco de desigualdades e graves violações de direitos de sua população. Emily Graham *et al.* afirmam que o desenvolvimento da cidade contemporânea neoliberal vem acompanhado de desigualdades *entre* as cidades e *dentro* das cidades<sup>8</sup>. Ainda sobre isso, Julio Alguacil complementa:

A cidade é, precisamente, o *lugar* porque é onde se produz a encruzilhada do encontro (a síntese) entre a diferença (variedade, heterogeneidade de sujeitos,

4. Organização das Nações Unidas (ONU), Objetivo 11: Tornar as Cidades e os Assentamentos Humanos Inclusivos, Resilientes e Sustentáveis (Cidades e Comunidades Sustentáveis), [S.l.], 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/yd7e6ypv>, acesso em: 26 nov. 2018.
5. ONU, Nova Agenda Urbana, [S.l.], ONU-Habitat, 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/y8pw75aa>, acesso em: 26 nov. 2018.
6. Para mais informações, cf. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), *Relatório Brasileiro para a Habitat III*, Brasília, ConCidades, 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/yccdamk8>, acesso em: 26 nov. 2018.
7. United Nations General Assembly, Role of Local Government in the Promotion and Protection of Human Rights: Final Report of the Human Rights Council Advisory Committee, Nova York, 7 ago. 2015 (A/HRC/30/49), disponível em: <https://tinyurl.com/ycaxkraz>, acesso em: 26 nov. 2018.
8. Emily Graham *et al.*, “Human Rights Practice and the City: A Case Study of York (UK)”, em Barbara Oomen, Martha F. Davis e Michele Grigolo (orgs.), *Global Urban Justice: The Rise of Human Rights Cities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, pp. 179-198.

culturas, pensamentos e atividades) e a igualdade (no acesso aos recursos e nos direitos de cidadania)<sup>9</sup>.

Nesse sentido, para David Harvey, a cidade é (ou pelo menos deveria ser) o espaço do conflito, porque é nela onde se manifestam as desigualdades e as segregações de uma racionalidade neoliberal que lhe é estruturante. Essa racionalidade, em um contexto de economia capitalista e globalizada, reproduz as cidades à sua lógica e assim “a qualidade de vida urbana tornou-se uma mercadoria para os que têm dinheiro”<sup>10</sup>.

No contexto europeu, Jordi Borja já relatava que a realidade urbana é conflituosa e bipolarizada entre, de um lado, as forças de adequação da cidade à globalização – ou seja, de sua inserção nas redes globais competitivas, na mercantilização do valor do patrimônio e na orientação das políticas públicas pela lógica do capital – e, de outro, as forças de resistência, compatíveis com a coesão social e a sustentabilidade ambiental, de reconstrução da identidade dos territórios, reaparecendo então os discursos sobre o espaço público<sup>11</sup>.

Dessa forma, as cidades não são homogêneas, e sim espaços de diversidade, de disputas simbólicas e, principalmente, de embate e tensionamento entre forças opostas, ainda que esse conflito seja dominado – até o momento – pelo modelo de política urbana neoliberal.

## A democracia e o local

Tendo em vista esse contexto complexo de conflitos no ambiente urbano, evidencia-se que as cidades são ora espaços de violação de direitos, ora

9. Julio Alguacil, “Espacio Público y Espacio Político: La Ciudad como el Lugar para las Estrategias de Participación”, *Polis: Revista de Universidad Bolivariana*, vol. 7, n. 20, pp. 199-223, 2008 (cf. p. 200) (grifo do autor), disponível em: <https://tinyurl.com/y9myzfq6>, acesso em: 26 nov. 2018.

10. David Harvey, *Cidades Rebeldes: Do Direito à Cidade à Revolução Urbana*, trad. Jeferson Camargo, São Paulo, Martins Fontes, 2014, p. 46 (Dialética).

11. Jordi Borja, *Revolución Urbana y Derechos Ciudadanos: Claves para Interpretar las Contradicciones de la Ciudad Actual*, tese de doutorado, Barcelona, Facultad de Geografía e Historia, Universitat de Barcelona, 2012, p. 29, disponível em: <https://tinyurl.com/yak8douo>, acesso em: 26 nov. 2018.

espaços de resistência em defesa deles. Então, as cidades estão no centro da reivindicação por garantias democráticas e pela consolidação de mecanismos de participação social. É nos centros urbanos que os cidadãos e movimentos sociais clamam pelo direito à participação na construção das políticas públicas e, conseqüentemente, é nesses mesmos espaços que formas alternativas de participação podem também se desenvolver, seguindo a dinamicidade própria da vida urbana.

Segundo Alguacil, tanto governos locais como movimentos sociais urbanos são “escolas de democracia” pela posição privilegiada de proximidade com a população:

Mas é precisamente no âmbito da cidade, no âmbito local, em um contexto de proximidade, de contato direto, de confiança, de conhecimento mútuo, onde os sujeitos podem entrar em estratégias de construção conjunta que lhes permitam gerar e acessar *estructuras comuns de ação política*. No mundo local existem organizações de ordem governamental (governos locais) e de ordem social (organizações e movimentos sociais). Ambos os tipos de estruturas, por causa de sua posição privilegiada de proximidade e por serem potencialmente difusores dos princípios universalistas, são escolas de democracia<sup>12</sup>.

Essa questão é extremamente pertinente, tendo em vista que a discussão sobre a efetividade de sistemas democráticos tem ganhado especial atenção atualmente. Sobre isso, Laura Chinchilla aponta que “nunca tantas nações do mundo foram governadas por sistemas democráticos, mas, ao mesmo tempo, nunca foi tão generalizado o sentimento de mal-estar dos cidadãos”<sup>13</sup>. Em complemento a isso, Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer explicam:

12. Julio Alguacil, *op. cit.*, 2008, p. 214 (grifos do autor).

13. Laura Chinchilla, em entrevista para a Fundación Esquipulas, em 2016 (tradução nossa). Cf. *Reinventar la Política para Salvar la Democracia: Laura Chinchilla*, Guatemala, Fundación Esquipulas, 2016 (8 min., son., color.), disponível em: <https://tinyurl.com/yazu6rv7>, acesso em: 26 nov. 2018.

Quando recentemente perguntaram para Amartya Sen qual tinha sido o acontecimento mais importante do século xx, ele respondeu sem hesitação: a emergência da democracia [...] Com uma visão mais pessimista do século xx, também Immanuel Wallerstein se perguntava recentemente como a democracia tinha passado de uma aspiração revolucionária do século xix a um *slogan* adotado universalmente mas vazio de conteúdo no século xx [...] Essas duas posições, apesar de muito divergentes, convergem na constatação de que a democracia assumiu um lugar central no campo político durante o século xx. Se continuará a ocupar esse lugar no século em que agora entramos, é uma questão em aberto<sup>14</sup>.

Em relação mais especificamente à América Latina, vivenciaram-se processos de democratização, sobretudo nos anos 1980, a partir dos quais, segundo os autores supracitados, inseriram-se “novos atores na cena política”, instaurando “uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social”<sup>15</sup>. Esses processos de democratização foram marcados pelo envolvimento de movimentos sociais, que reivindicaram alternativas ao modelo de democracia liberal ocidental dominante no momento. Segundo Emir Sader, “as primeiras formas de resistência [contra a hegemonia neoliberal] assumiram *expressões locais*”<sup>16</sup>. O autor traz essa relação entre o local e o global, em um período já marcado pela globalização:

[...] enquanto a globalização neoliberal avançava por cima, no plano internacional e nos Estados nacionais em processo de internacionalização, eram desenvolvidas experiências locais – de governos, de movimentos sociais, de políticas setoriais – que renovavam a prática social e política, quando as formas de luta tradicionais se tornavam impotentes: luta parlamentar, eleições, luta sindical tradicional<sup>17</sup>.

14. Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer, “Para Ampliar o Cânone Democrático”, em Boaventura de Sousa Santos (org.), *Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002, p. 39 (Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos, 1).

15. *Idem*, p. 54.

16. Emir Sader, “Para Outras Democracias”, em Boaventura de Sousa Santos (org.), *op. cit.*, 2002, p. 656 (grifos nossos).

17. *Idem*, p. 657.

Nesse sentido, destacam-se exemplos de democracia participativa, consideradas “práticas democráticas contra-hegemônicas”<sup>18</sup>, que pressupõem que “as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia”<sup>19</sup>. Segundo Sader, as práticas de democracia participativa resgatam a dimensão pública e cidadã da política<sup>20</sup>.

Para Boaventura e Avritzer, a democracia participativa em nível local pode tanto coexistir quanto complementar a democracia representativa do nível nacional. No caso brasileiro, conforme os mesmos autores, essa relação seria de complementaridade, respaldada, sobretudo, pela Constituição de 1988<sup>21</sup>, que, em seu artigo 29, prevê a autonomia dos municípios. Segundo eles, experiências bem-sucedidas no âmbito local devem ser expandidas globalmente como forma de fortalecer a própria experiência da democracia participativa<sup>22</sup>.

Assim, cada vez mais, quando se analisam questões que antes eram consideradas apenas referentes ao Estado nacional, faz-se necessário pensar no papel das cidades e de seus governos locais, já que é nesses espaços em que se concentram as articulações sociais e políticas responsáveis pela garantia ou violação de direitos, bem como o fortalecimento da própria participação social. Segundo Alguacil, é necessário ter um novo olhar sobre o indivíduo e a cidade e sobre o vínculo que se estabelece entre eles:

São cada vez mais as reflexões, as iniciativas, as experiências inovadoras que indicam o desenvolvimento de novas estratégias que caminham e proclamam uma democracia participativa na gestão dos recursos e do território, uma nova cida-

18. Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer, *op. cit.*, 2002, p. 50.

19. *Idem*, p. 76.

20. Emir Sader, *op. cit.*, 2002, p. 659.

21. Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, disponível em: <https://tinyurl.com/czskwlv>, acesso em: 26 nov. 2018.

22. Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer, *op. cit.*, 2002, p. 73.

dania que se renova com a incorporação de novos direitos, sobretudo, culturais e ambientais<sup>23</sup>.

Essas novas estratégias, segundo o autor, devem gerar oportunidades para que os cidadãos possam se envolver na gestão da cidade e de seus espaços públicos<sup>24</sup>. Nessa conjuntura, o movimento do direito à cidade oferece sua contribuição, propondo um novo paradigma de urbanização, calcado na gestão democrática, sustentável, igualitária e participativa do espaço urbano.

## O direito à cidade

O termo do “direito à cidade” foi pela primeira vez cunhado pelo sociólogo francês Henri Lefebvre, em 1968, em livro homônimo. O autor escreve essa obra em um contexto histórico muito significativo para a França, de profundas transformações na vida urbana parisiense, em que o proletariado estava sendo expulso do centro urbano e as ruas cheias de vida de Paris estavam sendo substituídas por longas e largas avenidas, assim como os bairros que passavam por um processo de *aburguesamento*. Dessa forma, esse novo projeto de cidade provocou mudanças radicais no estilo de vida de seus cidadãos, que passou a ser definido pelo consumismo, pelo individualismo e pela valorização da propriedade.

Segundo Lefebvre, ocorria uma progressiva destruição da cidade:

A cidade historicamente formada não vive mais, não é mais apreendida praticamente. Não é mais do que um objeto de consumo cultural para os turistas e para o esteticismo, ávidos de espetáculos e do pitoresco. Mesmo para aqueles que procuram compreendê-la calorosamente, a cidade está morta. [...] Impossível considerar a hipótese de reconstituição da cidade antiga; *possível apenas encarar a*

23. Julio Alguacil, *op. cit.*, 2008, p. 212.

24. *Idem*, p. 215.

*construção de uma nova cidade, sobre novas bases, numa outra escala, em outras condições, numa outra sociedade*<sup>25</sup>.

Assim, para o autor, o direito à cidade não seria apenas a reivindicação de um direito, mas um apelo, uma exigência, tendo em vista essa nova conjuntura. Seria o “direito à vida urbana, transformada, renovada”<sup>26</sup>, que incluiria o direito aos locais de encontro e de troca, bem como aos ritmos de vida e empregos que permitam o uso pleno desses locais. Para ele, seria um direito em formação, que se inscreveria na perspectiva da revolução que deveria ser levada a cabo pela classe operária. Nesse sentido, Lefebvre afirma que a revolução de nossa época *deve* ser urbana, ou “não será nada”<sup>27</sup>.

Retomando as ideias de Lefebvre, David Harvey, no século XXI, enfatiza que o direito à cidade é o direito de poder reconfigurar os processos de urbanização, de como a cidade é feita e refeita, e isso deve ser realizado de maneira radical:

[...] O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos<sup>28</sup>.

Harvey também chama a atenção para a relação intrínseca entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização, já que o primeiro precisou da segunda para produzir e absorver seus excedentes – fazendo da urbanização, assim, um fenômeno de classe. Dessa forma, reivindicar o direito à cidade seria justamente uma tentativa de alterar essa ordem de produção do urbano, tão engessada na lógica estabelecida pelo capital.

Para Nelson Saule Júnior, do Instituto Pólis, uma das atuais organizações não governamentais brasileiras que trabalha mais ativamente com o tema do direito à cidade, não seria esse um direito “novo”, tendo em vista

25. Henri Lefebvre, *O Direito à Cidade*, 5. ed., 3. reimp., São Paulo, Centauro, 2011, p. 106 (grifos nossos).

26. *Idem*, p. 118.

27. David Harvey, *op. cit.*, 2014, p. 66.

28. *Idem*, p. 28.

que seus princípios basilares estariam presentes em tratados e convenções internacionais já existentes. O direito à cidade teria então, para o autor, três elementos essenciais:

[...] proteção legal das cidades como um bem comum; direito coletivo/difuso; e a titularidade coletiva exercida por grupos representativos de moradores, associações de moradores, organizações não governamentais (ONGs), Defensoria Pública e Ministério Público, por exemplo<sup>29</sup>.

Um movimento internacional

A reivindicação atual pelo direito à cidade constitui-se essencialmente como um movimento internacional. A força que o conceito ganhou nas últimas décadas foi impulsionada por uma grande mobilização global, protagonizada, sobretudo, por organizações não governamentais internacionais, como a Habitat International Coalition (HIC) e a Cities Alliance.

Redes internacionais de cidades, como a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) – que reúne 240 mil cidades e associações de cidades do mundo –, também passaram a promover e defender o movimento nos principais espaços de negociação internacional, como na própria ONU<sup>30</sup>. Os governos locais vêm defendendo o tema de forma mais destacada desde o início dos anos 2000, período que marca o estabelecimento da Carta Europeia para a Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade, adotada durante a II Conferência Europeia Cidades pelos Direitos Humanos, realizada em Saint-Denis (França), envolvendo o trabalho dos próprios governos locais de forma articulada com a sociedade civil e com especialistas europeus.

A Carta Europeia foi assinada por quatrocentas cidades do continente,

29. Nelson Saule Júnior, “O Direito à Cidade como Centro da Nova Agenda Urbana”, *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, n. 15, pp. 73-76, jul.-dez. 2016 (cf. p. 75), disponível em: <https://tinyurl.com/y9qo2cxo>, acesso em: 26 nov. 2018.

30. Kelly Komatsu Agopyan, *Direitos Humanos nas Cidades e a Cooperação Internacional via Redes de Articulação Institucional: O Caso da Rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e a Cidade de São Paulo*, dissertação de mestrado, São Paulo, Instituto de Relações Internacionais (IRI), Universidade de São Paulo (USP), 2018.

sobretudo espanholas e italianas, e tem claramente inspirações em tratados de direitos humanos tradicionais, mas prevê já em seu artigo primeiro o direito à cidade:

[...] A cidade é um espaço coletivo que pertence a todos que nela vivem. Estes têm o direito a condições que permitem seu próprio desenvolvimento político, social e ecológico, mas, ao mesmo tempo, aceitam um compromisso com a solidariedade<sup>31</sup>.

Em 2006, no Fórum Mundial Social (FSM), foi então produzida a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, que define o direito à cidade como o “usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social”<sup>32</sup>. É importante também destacar que a carta considera um dos princípios estratégicos do direito à cidade o “exercício pleno da cidadania e gestão democrática da cidade”<sup>33</sup>. Segundo o documento:

Todas as pessoas têm direito a participar através de formas diretas e representativas na elaboração, definição, implementação e fiscalização das políticas públicas e do orçamento municipal das cidades, para fortalecer a transparência, eficácia e autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares<sup>34</sup>.

Em 2011, foi elaborada a Carta-agenda Mundial de Direitos Humanos na Cidade, que também inclui em seu primeiro artigo<sup>35</sup> o reconhecimento do direito à cidade:

31. United Cities and Local Governments, *European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City = Charte européenne des droits de l’homme dans la ville = Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad*, Barcelona, 2012, p. 10 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/ybmyw6m3>, acesso em: 26 nov. 2018.

32. Carta Mundial pelo Direito à Cidade, Caracas/Karacki/Bamako, 2006, p. 3, disponível em: <https://tinyurl.com/y8mznnc>, acesso em: 26 nov. 2018.

33. *Idem*, p. 4.

34. *Idem*, *ibidem*.

35. United Cities and Local Governments, *Global Charter-Agenda for Human Rights in the City = Charte-agenda mondiale des droits de l’homme dans la cité = Carta-agenda Mundial de Derechos Hu-*

Todos os habitantes da cidade têm direito a uma cidade constituída como uma comunidade política local que garanta condições de vida adequadas para todas as pessoas e proporcione boa coexistência entre todos os seus habitantes, e entre eles e a autoridade local<sup>36</sup>.

Como um dos princípios do direito à cidade, o documento indica: “Todos os habitantes da cidade têm o direito de participar na configuração e coordenação do território como um espaço básico e fundamento para a vida pacífica e para a coexistência”<sup>37</sup>.

A carta-agenda inova ao sugerir um plano de ação mais concreto para a implementação de cada um de seus artigos. Em relação ao direito à cidade, é interessante pontuar que a carta-agenda sugere um programa de formação de funcionários públicos em direitos humanos; uma análise participativa e um diagnóstico da situação dos direitos humanos da cidade, para a elaboração de planos de desenvolvimento local e de direitos humanos baseados na participação cidadã, bem como uma avaliação periódica da carta-agenda como parte de uma consulta pública; e, finalmente, a criação de instituições independentes do poder público para disseminar informações sobre direitos e receber denúncias e sugestões sobre o tema.

A internacionalização do movimento foi consolidada por meio da criação da Plataforma Global pelo Direito à Cidade, em 2014, durante o Encontro Internacional pelo Direito à Cidade, organizado pela Comissão de Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos da CGLU e outras organizações da sociedade civil, como a própria HIC e o Instituto Pólis. A plataforma constitui-se então como uma rede de mais de cem organizações da sociedade civil e de governos locais para a promoção do direito à cidade em nível local e global, de forma a facilitar a comunicação entre esses diferentes atores, fortalecendo o *advocacy*, a formação e a pesquisa sobre o tema. Segundo o *site* da plataforma, ela visa:

*manos en la Ciudad*, Barcelona, 2012, p. 10, disponível em: <https://tinyurl.com/y9g4cd38>, acesso em: 26 nov. 2018.

36. *Idem*, p. 10.

37. *Idem, ibidem*.

[...] contribuir para a adoção de compromissos, políticas públicas, projetos e ações voltadas ao desenvolvimento de cidades justas, democráticas, sustentáveis e inclusivas pelas instâncias das Nações Unidas e pelos governos nacionais e locais<sup>38</sup>.

Mais recentemente, em outubro de 2016, durante a Habitat III, realizada em Quito (Equador), foi firmada a chamada Nova Agenda Urbana (NAU), com diretrizes pactuadas entre os Estados nacionais (com escutas da sociedade civil e de governos locais) para orientar os próximos vinte anos de desenvolvimento urbano. Esse documento também cita o direito à cidade, sendo a inclusão dessa menção fruto do *advocacy* realizado, sobretudo, por organizações internacionais não governamentais e governos locais. O artigo 11 da NAU estabelece que:

Compartilhamos uma visão de cidade para todos, referente à fruição e ao uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços envidados por alguns governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como direito à cidade, em suas legislações, declarações políticas e diplomas<sup>39</sup>.

#### Direito à cidade na América Latina

As experiências urbanas latino-americanas, de forma geral, têm características semelhantes entre si, em razão do contexto de “capitalismo periférico” em que se inserem junto a outras cidades do mundo. Nesse sentido, Ermínia Maricato indica que há especificidades dessas cidades periféricas, como São Paulo, em que:

38. “O que é?”, Plataforma Global pelo Direito à Cidade, [2018], disponível em: <https://tinyurl.com/y7jdg9na>, acesso em: 26 nov. 2018.

39. ONU, *op. cit.*, 2016, p. 5.

[...] é frequente observar que a maioria da população pode habitar espaços informais que são também segregados em relação à cidade oficial ou legal onde os planos e leis urbanísticas não são aplicados. As exceções são mais regra do que exceções<sup>40</sup>.

Essas cidades se distinguiriam das cidades do “mundo desenvolvido”, já que nestas o Estado “exerce, de fato, a regulação sobre a totalidade do solo urbano seguindo as leis existentes”<sup>41</sup>.

Assim, segundo Maricato, São Paulo e cidades de outros países periféricos vivem uma realidade de escassez de moradia, segregação e informalidade de grande parte de sua população. Ao mesmo tempo, o que pode até ser considerado de certa forma contraintuitivo, a experiência latino-americana de direito à cidade é considerada uma referência mundial no tema. Alguns autores buscam explicar que a apropriação do conceito do direito à cidade na América Latina se deu de maneira distinta da Europa, muito por causa do passado comum de transições democráticas e mobilizações sociais urbanas na região:

[...] em diferentes países da América Latina, durante a década de [19]80, o conceito de direito à cidade permitiu a construção de um marco interpretativo de novas modalidades de ação coletiva e acordos programáticos para uma multiplicidade de atores da sociedade civil que utilizaram o território e a cidade como plataforma para projetar suas proclamações sociais (Cravino, 2009) em um contexto de transições democráticas caracterizadas pela crescente precarização das condições físicas e materiais das cidades, produto dos primeiros processos de neoliberalização, geralmente conduzidos por ditaduras<sup>42</sup>.

Na região, o papel dos movimentos sociais urbanos que focam a cidade como objeto de disputa e de gestão dos bens comuns seria fundamen-

40. Ermínia Maricato, “O Estatuto da Cidade Periférica”, em Celso Carvalho e Anaclaudia Rossbach (orgs.), *O Estatuto da Cidade Comentado = The City Statute of Brazil: A Commentary*, São Paulo, Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, 2010, p. 8.

41. *Idem, ibidem*.

42. Ester Schiavo, Alejandro Gelfuso e Paula Vera, “El Derecho a la Ciudad: Una Mirada desde América Latina”, *Cadernos Metrópole*, vol. 19, n. 38, pp. 299-312, jan.-abr. 2017 (cf. p. 305).

tal para promover o direito à cidade. Contudo, verifica-se que, apesar de o conceito já ter sido inserido (mesmo que indiretamente) nas políticas públicas de muitos países – notadamente a nova Constituição do Equador<sup>43</sup>, a lei n. 388, de 18 de julho de 1997, da Colômbia<sup>44</sup>, ou ainda, mais recentemente, na Constituição Política da Cidade do México<sup>45</sup> –, a etapa normativa não foi superada; ou seja, não foi realizada uma verdadeira transformação política que dispute os sentidos e a materialidade impostos pela matriz liberal nas cidades latino-americanas<sup>46</sup>.

Ainda sobre a região, a América Latina merece destaque no que tange ao direito à cidade, já que, segundo Eva García Chueca, esse paradigma ainda é periférico nos países desenvolvidos. Para ela, a experiência latino-americana é:

A introdução no quadro constitucional e legal de princípios e direitos baseados em um paradigma que privilegia a comunidade em relação ao mercado é um passo adiante na renegociação de direitos, particularmente da perspectiva de expansão da cidadania, uma vez que essas mudanças foram o resultado da mobilização de grupos marginalizados<sup>47</sup>.

43. O artigo 31 da Constituição do Equador reconhece o direito à cidade, que “se baseia na gestão democrática desta, na função social e ambiental da propriedade e da cidade, e no exercício pleno da cidadania”. Cf. Equador, Constituição da República do Equador, de 20 de outubro de 2008 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/ybmunazy>, acesso em: 26 nov. 2018.

44. A lei colombiana reconhece a função social da propriedade e a “função pública do urbanismo”. Cf. Colômbia, lei n. 388, de 18 de julho de 1997, disponível em: <https://tinyurl.com/y7mfaw47>, acesso em: 12 nov. 2018.

45. Depois de um processo de reforma política que reivindica a mudança de *status* de “distrito federal”, a Cidade do México elaborou de forma participativa, em 2016, uma Constituição política que prevê em seu artigo 12 o direito à cidade. Cf. Cidade do México, Constituição Política da Cidade do México, de 31 de janeiro de 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/y9d58wjb>, acesso em: 26 nov. 2018.

46. Ester Schiavo, Alejandro Gelfuso e Paula Vera, *op. cit.*, p. 310, jan. -abr. 2017.

47. Eva García Chueca, “Human Rights in the City and the Right to the City: Two Different Paradigms Confronting Urbanization”, em Barbara Oomen, Martha F. Davis e Michele Grigolo (orgs.), *op. cit.*, 2016, p. 118 (tradução nossa).

Igualmente, a autora afirma que, apesar dos grandes avanços de caráter legal que ocorreram na região, a real implementação do direito à cidade depende de como de fato ele será materializado e de como a sociedade civil e os movimentos urbanos continuarão impulsionando-o. Assim, uma das questões-chave desse debate é como (ou se) o direito à cidade pode ser efetivamente traduzido em políticas públicas (pelos governos locais) e o quanto instrumentos e canais de participação criados a partir desse movimento são de fato eficazes, democratizando a gestão da cidade.

## **O direito à cidade em São Paulo (e no Brasil)**

Inicialmente, faz-se necessário compreender a trajetória da consolidação do direito à cidade no país para analisar o caso específico da cidade de São Paulo, reflexo do próprio movimento nacional.

Segundo Nelson Saule Júnior<sup>48</sup>, o processo de disseminação do conceito do direito à cidade no país também teve início a partir da década de 1980, com os movimentos de democratização pós-período ditatorial. Esther Leblanc destaca a criação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, em 1985, e do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), em 1987, que tinha o intuito de tornar a questão urbana pauta da agenda pública<sup>49</sup>. É importante destacar que a Constituição de 1988, pela primeira vez, incluiu um capítulo sobre política urbana, em seus artigos 182 e 183.

O autor ainda cita como marco referencial do direito à cidade a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Cnumad), conhecida como Rio 92, durante a qual foi realizada paralelamente a Conferência da Sociedade Civil Sobre Meio Ambiente e Desen-

48. Nelson Saule Júnior, em entrevista concedida à Kelly Komatsu Agopyan, em junho de 2018, durante pesquisa para elaboração da dissertação de mestrado da autora.

49. Esther Madeleine Leblanc, *A Prefeitura Municipal de São Paulo e os Coletivos Urbanos: A Construção de Interfaces Socioestatais*, dissertação de mestrado, São Paulo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Eaesp), Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2017, p. 42, disponível em: <https://tinyurl.com/y8drv3lq>, acesso em: 26 nov. 2018.

volvimento, que contou com a elaboração do Tratado por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis<sup>50</sup>, com contribuições ativas do FNRU e da HIC. Segundo ele, passou-se, a partir de então, a pensar na questão dos *direitos urbanos* com base na sustentabilidade, ou seja, não como direitos individuais, mas como direitos coletivos.

Contudo, foi apenas em 2001 que o Estatuto da Cidade<sup>51</sup> foi aprovado para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição. A lei é considerada referência internacional em matéria de instrumento legal de regulamentação da política urbana, já que define: a função social da cidade e da propriedade urbana em “prol do bem coletivo”; a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização; e a gestão democrática da cidade<sup>52</sup>. O estatuto, contudo, não faz menção explícita ao termo “direito à cidade”, mas tem grande influência no processo de desenvolvimento do conceito, já que traz muitos elementos do que seria de fato considerado o direito à cidade. Segundo Ermínia Maricato:

A lei é uma conquista social cujo desenrolar se estendeu durante décadas. Sua história é, portanto, exemplo de como setores de diversos estratos sociais (movimentos populares, entidades profissionais, sindicais e acadêmicas, pesquisadores, ONGs, parlamentares e prefeitos progressistas) podem persistir muitos anos na defesa de uma ideia e alcançá-la, mesmo num contexto adverso. Ela trata de reunir, por meio de um enfoque holístico, em um mesmo texto, diversos aspectos relativos ao governo democrático da cidade, à justiça urbana e ao equilíbrio ambiental<sup>53</sup>.

O Estatuto da Cidade também prevê a criação do plano diretor dos municípios com mais de 20 mil habitantes, com o intuito de organizar e dar diretrizes ao desenvolvimento urbano dessas cidades. Segundo o arti-

50. Associação Pernambucana de Defesa da Natureza (Aspan), “Tratados sobre a Questão Urbana”, Recife, [2004], disponível em: <https://tinyurl.com/y78yl3ru>, acesso em: 26 nov. 2018.

51. Brasil, lei n. 10257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), disponível em: <https://tinyurl.com/yacu4egd>, acesso em: 26 nov. 2018.

52. Evaniza Rodrigues e Benedito Roberto Barbosa, “Movimentos Populares e o Estatuto da Cidade”, em Celso Carvalho e Anaclaudia Rossbach (orgs.), *op. cit.*, 2010, p. 25.

53. Ermínia Maricato, *op. cit.*, 2010, p. 5.

go 40 do estatuto, o plano diretor é: “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, que deve ser revisado pelo menos a cada dez anos e elaborado de forma participativa, por meio de audiências públicas e debates. Segundo Evaniza Rodrigues e Benedito Roberto Barbosa, essa ainda é uma grande dificuldade atual, tendo em vista: “A tradição de planos diretores feitos por especialistas, em geral por consultorias contratadas e sem nenhum diálogo com a cidade”<sup>54</sup>.

A experiência recente<sup>55</sup> da capital paulista, com a aprovação do novo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE), em 2014, foi positiva nesse aspecto. A gestão do prefeito Fernando Haddad (2013-2016) realizou um processo de consulta pública que durou um ano e meio e contou com 114 encontros, 10 mil contribuições e 25 mil participantes:

Inicialmente foi realizada, em reuniões temáticas e com segmentos da sociedade civil, a avaliação do PDE de 2002. A 6ª Conferência da Cidade de São Paulo, com mais de 9 000 pessoas, consolidou esta etapa. Em seguida, foram realizados diálogos participativos com a sociedade, nas 32 Subprefeituras, para a elaboração de propostas, que foram sistematizadas para a construção da Minuta de Projeto de Lei do PDE. Paralelamente, foi criado um Mapa Colaborativo, no *site* Gestão Urbana, para a indicação de potencialidades e conflitos nos espaços da cidade<sup>56</sup>.

Foram realizados vários ciclos de audiências públicas entre 2013 e 2014, inclusive durante o processo legislativo, contando com a partici-

54. Evaniza Rodrigues e Benedito Roberto Barbosa, *op. cit.*, 2010, p. 25.

55. Destaca-se, contudo, que o primeiro plano diretor da cidade criado após o Estatuto da Cidade foi aprovado em 2002, sob a gestão da então prefeita Marta Suplicy. Um projeto de revisão foi criado em 2009, durante a gestão do prefeito Gilberto Kassab, mas sua tramitação foi paralisada em alguns momentos pelo Ministério Público de São Paulo (MPSP) em consequência de críticas relacionadas ao baixo nível de participação popular em sua elaboração. Em 2013, o projeto foi arquivado. Segundo o artigo 293 do PDE de 2002, o plano diretor deveria ter sido revisado em 2006. Cf. São Paulo (cidade), lei n. 13 430, de 13 de setembro de 2002 (Plano Diretor Estratégico), disponível em: <https://tinyurl.com/ybcplawz>, acesso em: 26 nov. 2018.

56. São Paulo (cidade), *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: Lei n. 16 050, de 31 de Julho de 2014 – Estratégias Ilustradas*, São Paulo, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), 2015, p. 3, disponível em: <https://tinyurl.com/y9tpuyel>, acesso em: 26 nov. 2018.

pação do Conselho Municipal de Política Urbana (CPMU) e do Conselho da Cidade de São Paulo. O PDE foi aprovado em junho de 2014, firmando um pacto pelo desenvolvimento urbano para os próximos dezesseis anos na cidade, sendo, inclusive, internacionalmente reconhecido pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat)<sup>57</sup>.

No artigo 5 do PDE, considera-se o direito à cidade um dos princípios que regem a política de desenvolvimento urbano da cidade, bem como o próprio plano, definindo que o:

[...] Direito à Cidade compreende o processo de universalização do acesso aos benefícios e às comodidades da vida urbana por parte de todos os cidadãos, seja pela oferta e uso dos serviços, equipamentos e infraestruturas públicas<sup>58</sup>.

Contudo, a despeito do referido debate existente no âmbito legal, a discussão sobre o direito à cidade já vinha acontecendo com maior ênfase em São Paulo desde as chamadas Jornadas de Junho de 2013. Sem analisar profundamente essa temática, pode-se dizer que essas mobilizações populares atraíram atenção nacional e internacional, já que foram consideradas um dos maiores protestos de rua desde o *impeachment* de Fernando Collor, mais de vinte anos antes. Os protestos começaram como uma reivindicação contra o aumento do valor das passagens de ônibus, de 3,00 para 3,20 reais. Gradualmente, o escopo dos protestos se expandiu, reunindo outras agendas de reivindicação. Segundo Morgana Krieger e Esther Leblanc:

[...] junho trouxe à tona a seguinte problemática: *apesar dos importantes avanços alcançados devido à participação social nas políticas públicas, tais instâncias não exaurem as possibilidades pelas quais os cidadãos gostariam de intervir na produção da cidade*. Nesse sentido, em resposta às manifestações e tendo em vista a demanda da população por novas formas de participação, em setembro de 2013 a *Secretaria Municipal*

57. “ONU-Habitat Elogia Plano Diretor de São Paulo e Sugere Projeto como Exemplo ao Mundo”, ONU Brasil, 5 ago. 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/y7bxbayp>, acesso em: 26 nov. 2018.

58. São Paulo (cidade), lei n. 16050, de 31 de julho de 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/yadbb53c>, acesso em: 26 nov. 2018.

de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) criou a Coordenação de Promoção do Direito à Cidade [CPDC], objetivando dialogar com os grupos atuantes em São Paulo, os autointitulados “coletivos urbanos”<sup>59</sup>.

A criação de uma coordenação específica de direito à cidade dentro da Prefeitura de São Paulo teve importância simbólica para os movimentos sociais urbanos locais, segundo as autoras. A coordenação é, inclusive, citada em matéria do jornal inglês *The Guardian*, intitulada “Right to the City: Can This Growing Social Movement Win Over City Officials?” (Direito à Cidade: Este Crescente Movimento Social Pode Conquistar Autoridades Municipais?)<sup>60</sup>, que indica a experiência de São Paulo como um prenúncio de que os governos locais estão “acordando” para a ideia do direito à cidade.

As ações da coordenação se baseavam no Plano de Ocupação do Espaço Público pela Cidadania, elaborado de forma participativa com a sociedade civil. O plano tinha como diretrizes: “a promoção e ressignificação do espaço público, a promoção da transversalidade na gestão municipal e a territorialização da política de direitos humanos e cidadania e o fortalecimento de novas formas de participação e diálogo social”<sup>61</sup>. Baseava-se em três eixos estratégicos: cultura de direitos humanos; ocupação do espaço público; e participação social. Em relação ao primeiro, previa-se o uso do espaço público para a criação de valores e práticas promotoras de uma cultura de direitos humanos (em contraposição a uma cultura de violações); o segundo enfatizava a importância do espaço público para a promoção da cidadania e do sentimento de pertencimento do cidadão à sua cidade; já o terceiro valorizava as diversas linguagens de intervenção urbana como canais não tradicionais de diálogo social.

59. Morgana G. Martins Krieger e Esther Madeleine Leblanc, “A Consolidação do Termo Direito à Cidade na Cidade de São Paulo a partir das Jornadas de Junho: Uma Articulação Hegemônica?”, *Revista de Administração Pública (RAP)*, vol. 52, n. 6, pp. 1032-1055, nov.-dez. 2018 (cf. p. 1038) (grifos nossos), disponível em: <https://tinyurl.com/ycb4jcmh>, acesso em: 26 nov. 2018.

60. Francesa Perry, “Right to the City: Can This Growing Social Movement Win Over City Officials?”, *The Guardian*, 19 abr. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/y8q5tcyg>, acesso em: 26 nov. 2018.

61. Morgana G. Martins Krieger e Esther Madeleine Leblanc, *op. cit.*, p. 20, 2008.

Em sua pesquisa, Leblanc busca compreender “em que medida o exercício do direito à cidade no espaço público ativa um novo tipo de interface entre a municipalidade e a sociedade civil”, ao abordar o estudo de caso da própria cidade de São Paulo. Com base em entrevistas com representantes do poder público municipal e de coletivos urbanos<sup>62</sup> da cidade, Leblanc afirma:

As noções “coprodução” e “gestão compartilhada” surgiram de modo recorrente durante o trabalho de campo. Com efeito, em variados momentos os entrevistados traziam à tona o conceito quando se referiam à gestão dos espaços públicos da cidade. Ou seja, *a ideia de que o poder público pudesse absorver as intervenções urbanas como formas alternativas ou complementares de contribuir com a organização da cidade, contribuição esta que pode ser considerada uma forma de participação*<sup>63</sup>.

A autora ainda conclui, ao dizer que:

[...] foi possível perceber que o exercício do direito à cidade em espaços públicos ativou tanto por parte da PMSP quanto dos coletivos urbanos a necessidade de se construir uma interface socioestatal dedicada a essa interação, a fim de facilitar a atuação desses grupos no território urbano<sup>64</sup>.

Assim, percebe-se que a promoção do direito à cidade na capital paulista, por meio da institucionalização do conceito em uma área técnica da Prefeitura de São Paulo, buscou fortalecer a articulação entre governo municipal e movimentos urbanos. Essa “nova” forma de gestão democrática da cidade, pautada em formatos não tradicionais de escuta pública, pode representar, em certo ponto, uma adaptação do poder municipal às

62. Segundo Esther Madeleine Leblanc (*op. cit.*, 2017, p. 49), alguns atores e movimentos sociais da cidade têm se autodenominado “coletivos urbanos”. Segundo ela: “Além de se definirem enquanto coletivos, expressões como ‘direito à cidade’, ‘intervenção urbana’ ou conceitos como ‘humanizar a cidade’, ‘promover o encontro’ surgem no discurso como elementos de convergência, evidenciando uma forma análoga de atuar”.

63. Esther Madeleine Leblanc, *op. cit.*, 2017, p. 78 (grifos nossos).

64. *Idem*, p. 80.

novas demandas de participação, mais compatíveis com a dinamicidade das relações que se desenvolvem no contexto urbano.

## **Considerações finais**

Neste breve artigo, buscou-se *iniciar* uma reflexão – levantando perguntas ainda sem respostas definitivas – sobre como o discurso do direito à cidade vem se fortalecendo internacionalmente, a princípio por meio da mobilização de movimentos sociais, até ser incorporado, de alguma forma, por governos locais (com ênfase na América Latina). Ainda não há um consenso a respeito do significado do próprio conceito, que é fluido e interpretado de maneiras distintas, dependendo do ator. Contudo, percebe-se que é intrínseca à sua essência a questão da participação e da gestão democrática das cidades, seja na interpretação mais “clássica” que remetia ao direito dos cidadãos urbanos de definir os rumos de sua cidade, seja na recente interpretação utilizada pela Prefeitura de São Paulo, que deu enfoque ao diálogo social e sua conexão com a ocupação dos espaços públicos.

O fortalecimento de mecanismos participativos locais e da gestão democrática da cidade pela bandeira do direito à cidade parece ser uma forma de aproximar os cidadãos da formulação das políticas públicas que lhes afetam diretamente. Contudo, esse canal ainda é muito frágil, apesar de estar, de certa forma, respaldado, como no caso brasileiro, em legislações nacionais e locais (como o Estatuto da Cidade e planos diretores estratégicos, respectivamente).

Ainda cabe analisar, por exemplo, no caso de São Paulo, o que de fato a criação de uma coordenação de direito à cidade produziu de impactos na cidade (sobretudo a longo prazo), como ela se articulava com a regulamentação urbana existente anteriormente citada e se é possível mensurar esse desdobramento do uso do conceito de direito à cidade no desenho de políticas públicas participativas, inclusive influenciando transversalmente outros temas de atuação da gestão pública municipal.

Por fim, teria essa legitimidade internacional em torno do movimento contribuído para o fortalecimento da implementação do direito à cidade

localmente? Percebe-se, em contrapartida, que pelo menos no caso de São Paulo, o direito à cidade está muito vinculado à vontade política de prefeitas e prefeitos considerados mais favoráveis ao tema. No caso de São Paulo, por exemplo, observou-se a descontinuidade da atuação da coordenação com a mudança de gestão (2017-2020). Seria então necessário analisar mais profundamente como é possível garantir a perenidade dessas políticas, qual seria o papel da sociedade civil nesse sentido e se, de fato, as experiências realizadas entre 2013-2016 puderam, de alguma forma, mudar a cultura participativa da cidade.