Direito à cidade: relações entre o Direito do e o Direito ao desenvolvimento no caminho entre a sustentabilidade urbana e a Democracia econômica

Autor(es): Feitosa, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; Hilário, Alessandra Danielle Carneiro dos Santos

Publicado por: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

URL persistente: URI:<http://hdl.handle.net/10316.2/39762>

DOI: DOI:https://doi.org/10.14195/0870-4260_57-2_3

Accessed : 26-Apr-2023 13:33:37

A navegação consulta e descarregamento dos títulos inseridos nas Bibliotecas Digitais UC Digitalis, UC Pombalina e UC Impactum, pressupõem a aceitação plena e sem reservas dos Termos e Condições de Uso destas Bibliotecas Digitais, disponíveis em <https://digitalis.uc.pt/pt-pt/termos>.

Conforme exposto nos referidos Termos e Condições de Uso, o descarregamento de títulos de acesso restrito requer uma licença válida de autorização devendo o utilizador aceder ao(s) documento(s) a partir de um endereço de IP da instituição detentora da supramencionada licença.

Ao utilizador é apenas permitido o descarregamento para uso pessoal, pelo que o emprego do(s) título(s) descarregado(s) para outro fim, designadamente comercial, carece de autorização do respetivo autor ou editor da obra.

Na medida em que todas as obras da UC Digitalis se encontram protegidas pelo Código do Direito de Autor e Direitos Conexos e demais legislação aplicável, toda a cópia, parcial ou total, deste documento, nos casos em que é legalmente admitida, deverá conter ou fazer-se acompanhar por este aviso.

UNIVERSIDADE DE COIMBRA
FACULDADE DE DIREITO

BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

HOMENAGEM AO PROF. DOUTOR ANTÓNIO JOSÉ AVELÃS NUNES

VOLUME LVII Tomo II

2 0 1 4

Organizadores:

LUÍS PEDRO CUNHA
JOSÉ MANUEL QUELHAS
TERESA ALMEIDA

COIMBRA

DIREITO À CIDADE: RELAÇÕES ENTRE O DIREITO DO E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NO CAMINHO ENTRE A SUSTENTABILIDADE URBANA E A DEMOCRACIA ECONÔMICA

1. Introdução

A cidade é o lugar onde o indivíduo se realiza como pessoa, trabalha, constitui família, relaciona-se socialmente, auferir ganhos pela produção laboral, dispõe de seus recursos, educa-se e profissionaliza-se. O espaço urbano é também o ambiente de promoção da estruturação social do território, das manifestações culturais e sociais, da oferta dos meios de consumo coletivo, do exercício da cidadania e da efetivação do bem-estar. No entanto, há quem identifique na urbe a incidência de processos de produção e reprodução do capital, fato que transforma as cidades em produto da sociedade capitalista e palco de manifestação da luta de classes, decorrente da exploração de trabalhadores. Assim, para as teorias críticas, a cidade concentra e converge processos de urbanização excludente. Esta última posição contraria as proposições que enxergam nos espaços urbanos a realização do desenvolvimento equitativo da localidade e da coletividade nela inserida, mostrando, ao contrário, que, impulsionados pelos métodos

capitalistas de geração de lucro e riqueza, os centros urbanos acabaram provocando desigualdades e exclusão social.

Neste contexto, surgem as discussões em torno do Direito à Cidade e seus papéis. A questão urbana, na crise atual das cidades mundiais, volta à tona trazendo consigo a preocupação com a consolidação de um Direito capaz de intervir no processo de urbanização e desconstruir o artifício espoliador que marcou a formação das cidades ao longo dos anos. Em perspectiva positivista, trata-se de um ramo do direito, de natureza coletiva, voltado para garantir a fruição dos recursos urbanos postos à disposição de seus moradores. Todavia, em visão holística, é possível distinguir um direito novo, capaz de reinventar, modificar e alterar a cidade e os cidadãos, garantindo-lhes cidadania econômica e social, conforme padrões de necessidade e de prioridades coletivamente designados, além de reverenciar o cidadão/morador como elemento central do processo. Assim, esse novo Direito à Cidade possui direta vinculação com os direitos coletivos econômicos, sociais e culturais, previstos no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (PIDESC), fato que se dá em reforço dos direitos individuais e dos direitos difusos de solidariedade. Essa equação aproxima o Direito à Cidade dos Direitos Humanos e do desenvolvimento, em todas as suas interfaces.

O vínculo permanente entre o Direito à Cidade e os Direitos do e ao Desenvolvimento (DdD e DaD ¹, respectivamente), positivado nos Pactos Internacionais das Nações Unidas, é aqui trabalhado. Para esse efeito, o desenvolvimento é visto como processo econômico, social, cultural e político

¹ Abreviaturas cunhadas por Maria Luiza Alencar Mayer FEITOSA, na obra *Direitos Humanos de Solidariedade: avanços e impasses*. Curitiba: Appris, 2013.

abrangente, que objetiva o bem-estar da população através de sua participação no usufruto de tais direitos, em perspectiva equitativa e holística. Assim, a cidade seria o centro de realização dos objetivos de bem-estar, em perspectiva individual e coletiva. Em paralelo, cabe investigar e compreender os processos de urbanização contemporâneos, aliados à análise das políticas públicas estatais, em torno das quais se entrelaçam os ideais neoliberais capitalistas de grupos/setores econômicos que atuam, menos altruisticamente e mais guiados pelos interesses de classe, com foco nos resultados que podem advir de uma política urbanística em larga escala, permeada por modernos recursos tecnológicos e de engenharia, capazes de garantir melhor a circulação do capital. O fato é que em todos os lugares, surgiu um espaço urbano pensado para facilitar os processos burocráticos de controle social, privilegiando a localização das sedes administrativas e garantindo rapidez nas formas de movimentação do capital, com recursos posto à disposição das pessoas dotadas de poder de escolha, decorrente de sua capacidade aquisitiva.

Essa conjuntura aponta para a necessária convergência de análise entre o novo Direito à Cidade e o Direito ao Desenvolvimento, no sentido de que, diante do colapso atual das cidades, o indivíduo/cidadão passa a ser o referencial para a fruição do processo de desenvolvimento. Ele é (ou deveria ser) a principal força motriz do fenômeno de urbanização dos espaços, bem como da instituição e aplicação de políticas públicas capazes de favorecer o interesse coletivo. Assim, as pessoas precisam ser encaradas como os reais destinatários da regulação do espaço urbano, no sentido da garantia de bem-estar ou do desenvolvimento humano, entendido como processo múltiplo e interdisciplinar, de vertentes socioeconômica, cultural e política, de modo a consentir a maximização de suas capacidades e valores como seres humanos, no espaço cidadão.

Ressalte-se que, nesse panorama, a referência ao Direito *do* Desenvolvimento vai abrangê-lo como ramo do direito econômico consubstanciado em estratégias e medidas adotadas pelos governos, na esfera estritamente econômico-jurídica, para garantir a produção dos meios econômicos indutores do desenvolvimento. Por outro lado, convergindo o Direito à Cidade com o Direito *ao* Desenvolvimento, pode-se chegar aos procedimentos democráticos de escolhas, que respeitam as tendências e peculiaridades locais. A conjugação dos três ramos jurídicos aqui apontados vai se revelar importante para a consecução das metas de desenvolvimento plural e incluyente, no contexto territorial urbano.

De início, pode-se dizer que entre o Direito à Cidade e o DaD, há um iter procedimental e ideológico que pressupõe discussões e análises em torno de teorias econômicas e sociais. No caso deste trabalho, busca-se suporte em Celso Furtado, para pugnar pela elaboração de um plano instrumental e articulado de desenvolvimento, no ambiente citadino, capaz de contemplar tanto o progresso econômico como a formulação de políticas públicas que ensejem a realização e fruição dos DESC pelos sujeitos sociais, de modo mais equânime, em perspectiva quantitativa e qualitativa. Esse Plano de Desenvolvimento teria o condão de estabelecer estratégias de crescimento prolongado, progressivo e constante, no objetivo de criar um arcabouço socioeconômico de relativa estabilidade para as gerações presentes e futuras, garantindo propósitos reais de sustentabilidade e desenraizando os “surtos”² viciosos de

² A expressão “surtos” é utilizada por Carla Abrantkoski RISTER, no livro *Direito ao Desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências*, no sentido de revelar movimentos estanques e superficiais de melhorias nas condições de vida, após os quais a situação retorna ao estado original, às vezes pior.

avanços e retrocessos, desacompanhados de evolução social contínua, comuns no ambiente das cidades.

O caminho passa necessariamente pela temática da democracia econômica, que destaca em seu foco discursivo a relevante participação da população nas escolhas econômicas, bem como na distribuição das riquezas, para o que a função regulatória estatal assume especial relevância. Não há como falar em sustentabilidade socioeconômica urbana sem esse pressuposto, que desagua inevitavelmente na problemática da efetivação dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC), em simultâneo com a realização de outros direitos. A questão maior sobre a efetivação desses direitos se circunscreve ao titular da definição dos recursos de desenvolvimento fruíveis e à proporcionalidade/distributividade desses bens jurídicos no contexto da sociedade, em determinado espaço urbano, no qual os DESC, complexos e multiformes, se realizam, de maneira contínua, progressiva e multigeracional, como expressão do próprio direito humano ao desenvolvimento.

2. O direito à cidade no contexto do direito *do* e do direito *ao* desenvolvimento (DdD e DaD)

O Direito à Cidade é um ramo do Direito que se coliga diretamente com os direitos *do* e *ao* desenvolvimento. Abrange conquistas do constitucionalismo econômico, que dão lastro ao direito do desenvolvimento, ao tempo em que pressupõe a participação do indivíduo nas decisões relativas ao desenvolvimento econômico, social, cultural e político, como expressões da realização plena de direitos humanos e das liberdades fundamentais. São direitos exercitáveis e tornados factíveis no espaço onde os indivíduos fixam sua moradia e desenvolvem suas atividades.

2.1. A cidade, o urbano e o direito à cidade

Henri LEFEVBRE é expoente vanguardista nas matérias relativas à conceituação de cidade, urbes, urbano e também na compreensão do alcance do chamado Direito à Cidade, tendo focado sua análise na perspectiva da sociologia urbana e apontando preliminarmente uma linha divisória entre os termos ‘cidade’ e ‘urbano’ (2001, p. 46). Cidade seria uma expressão pautada em perspectiva mais material, concernente à sua paisagem e formas arquitetônicas, enquanto que o urbano seria a relação dialética e imaterial, vinculada à comunidade e à sociedade que nela se insere, de natureza mutuamente interferente em áreas diversas, dos pequenos grupos (famílias e corporações) aos grandes grupos (Estado, Igreja e sociedade), em contato com a cultura e com as leis.

Nesse sentido, a cidade seria uma obra (e não um produto) resultante de ações humanas sequenciadas por essas relações, não podendo ser encarada como mercadoria destinada à comercialização (BAVA, 2013, p. 4-5), não obstante LEFEVBRE não subestime a ação do poder de mercado sobre ela. Não se olvide, entretanto, que, para LEFEVBRE, mesmo o aspecto material da cidade admite significados que o identificam com a ideologia e configuração desta, ou seja, as próprias estruturas arquitetônicas retratam o aspecto urbano da cidade e as relações (inclusive de poder) entre os seus atores, aí compreendidos indivíduos e grupos, Estado e mercado (2001, p. 62-63). LEFEVBRE propõe a definição de cidade em visão expandida, que abrange a projeção da sociedade em determinado local, a partir de um conjunto de padrões definidos, bem como de leis gerais paralelas às especificidades de cada cidade.

Destaque-se, nesse contexto, o processo de urbanização, categoria necessária ao estudo do Direito à Cidade, com quem guarda íntima relação. Para LEFEVBRE, o processo de urbanização das cidades teve início em simultâneo ao processo de

industrialização, responsável pelas novas configurações da cidade e sua relação com o campo (ou seja, urbano *versus* rural), assim como responsável pelos problemas nela vivenciados, no tocante ao seu crescimento desordenado e ao modo de vida das pessoas, tornando-se ponto de atração de riquezas, conhecimento, técnicas e obras ³ (LEFEBVRE, 2001, p. 3). Como consequência dessa relação simbiótica ⁴ de causa, efeito e interações constantes, a cidade conjugaria duas vertentes importantes: como obra, dotada de valor de uso, e como produto, munida de valor de troca. Nesta última análise de LEFEBVRE se encontra a origem da concepção contemporânea delineada por David Harvey de ‘cidade como mercadoria’ (HARVEY, 2013).

Para LEFEBVRE, o processo de industrialização expressou o início da fase do capitalismo, entendido, neste particular, como o arquétipo conceitual e prático que rege a vida econômica nas cidades. Atente-se para o destaque dado ao seu valor de troca, que pontua, em marco temporal e histórico, o começo da crise nas cidades, não obstante a existência de um período de explosão e proliferação de centros urbanos, permeados por ações voltadas para a manutenção do poder econômico, cujos grupos dispunham de soluções para o enfrentamento dos problemas urbanos sob a ótica capitalista, em associação com o Estado. A cidade capitalista nasce contaminada pelo germe da divisão entre incluídos e excluídos sociais.

Sim, esta cidade que atravessa tantas vicissitudes e metamorfoses, desde seus núcleos arcaicos que seguiram de perto a

³ Em LEFEBVRE, ‘obra’ assume o significado de resultado das ações humanas.

⁴ Toma-se de empréstimo a simbiose como um dos tipos de relações entre duas espécies que se aliam ou se conjugam para galgarem dado benefício, entretanto, de maneira desproporcional.

aldeia, essa forma social admirável, essa obra por excelência da práxis e da civilização se desfaz e se refaz sob nossos olhos. [...] Quando emergiram os problemas de conjunto, sob o nome de urbanismo, foram eles subordinados à organização geral da indústria. Atacada ao mesmo tempo por cima e por baixo, a cidade se alinha pela empresa industrial; figura na planificação como engrenagem; torna-se dispositivo material próprio para se organizar a produção, para controlar a vida quotidiana dos produtores e o consumo dos produtos. Rebaixada para o nível de meio, ela estende a programação para o lado dos consumidores e do consumo; serve para regulamentar, para ajustar uma sobre a outra, a produção das mercadorias e a destruição dos produtos através da atividade devoradora chamada ‘consumo’. (LEFEVBRE, 2001, p. 76).

Neste ponto, o autor ressalta a descaracterização da cidade em seu aspecto imaterial, de sentimento de pertencimento, fato que teria produzido “miséria mental e social”, destituindo a sociedade da socialização, absorva nos aparatos/recursos que a industrialização e o capitalismo trouxeram, individualizados e ensimesmados. Enquanto os grupos privados se apossaram dos ônus/mistérios estatais em troca das compensações econômicas, agudizando a dinâmica valor de uso *versus* valor de troca, os problemas oriundos desse processo urbanístico teriam sido aprofundados, com a “implosão-explosão das violências latentes sob as terríveis coações de uma racionalidade que se identifica com o absurdo”, surgindo daí a contradição que poderia levar à destruição da cidade, qual seja a “tendência para a intensificação do urbano e da problemática urbana” (LEFEVBRE, 2001, p. 79).

DAVID HARVEY contextualiza essa problemática tomando por base o caso da urbanização de Paris, calcada na grave crise econômica de 1848, que havia gerado alarmante índice de desemprego, sem reinvestimento do capital, fato que resultou na intensificação dos movimentos sociais de trabalhadores e

de burgueses insatisfeitos. A solução apontada por HAUSSMANN⁵, funcionário público, político e administrador francês, à época Prefeito de Paris, foi a urbanização para reaplicação dos lucros e geração de emprego, mostrando que a *ratio* não estava, em sua essência, no compromisso com o bem-estar coletivo, nem com o ideal de cidade e desenvolvimento, mas divorciado das aspirações sociais, fato que resultou num processo urbano em larga escala, levado a cabo através da associação com instituições financeiras de crédito (solvendo o destino do lucro) e que produziu profundas alterações no modo de viver do parisiense. Entretanto, as implicações reais dessas estratégias somente foram percebidas cerca de 15 anos depois.

O sistema funcionou muito bem por uns quinze anos, e envolveu não só a transformação da infraestrutura urbana como também a construção de um novo modo de vida e uma nova personalidade urbana. Paris tornou-se a Cidade Luz, o grande centro de consumo, turismo e prazer; os cafês, as lojas de departamentos, a indústria da moda, as grandes

⁵ Georges-Eugène HAUSSMANN foi nomeado prefeito de Paris por Napoleão III, revelando-se o grande remodelador de Paris. Cuidou do planejamento da cidade durante 17 anos, com a colaboração de arquitetos e engenheiros renomados. Haussmann modificou parques parisienses e criou outros, construiu vários edifícios públicos, como o L'Opéra, melhorou o sistema de distribuição de água e criou a grande rede de esgotos — em 1861, iniciou a instalação dos esgotos entre La Villette e Les Halles. [...] O Barão de Haussmann demoliu as antigas ruas, pequenos comércios e moradias da cidade e forjou uma capital ordenada sobre a geometria de grandes avenidas e bulevares, pretendendo que essa nova disposição colaborasse para o fim dos levantes populares, as conhecidas barricadas de Paris. As despesas decorrentes de todas as suas obras provocaram protestos e levaram à sua demissão em 1870. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Georges-Eug%C3%A8ne_Haussmann>. Acesso em 30 de jul/2014.

exposições — tudo isso modificou a vida urbana de modo que ela pudesse absorver o dinheiro e as mercadorias, por meio do consumismo. Mas foi então que o sistema financeiro especulativo e as instituições de crédito superdimensionadas quebraram, em 1868. Haussmann foi demitido; Napoleão III, em desespero, foi à guerra contra a Alemanha de Bismarck e saiu derrotado. No vácuo que se seguiu surgiu a Comuna de Paris, um dos maiores episódios revolucionários da história do capitalismo urbano — nascida, em parte, de uma nostalgia daquele mundo que Haussmann tinha destruído, e do desejo de retomar a cidade por parte dos que se viram despossuídos pelas obras que ele impôs. (HARVEY, 2013).

A urbanização de Paris reflete a sua metodologia e condução, revelando os efeitos sociais negativos que permeiam os processos de urbanização e as transformações no modo de viver coletivo nas cidades, aspecto relevante para as questões aqui abordadas, com destaque para fatores como periferias, movimentos sociais, exclusão urbano-social, sustentabilidade urbana e muros urbanos. Retomando o cenário da industrialização e o processo de urbanização, esses aspectos se constituem no panorama sobre o qual se erigirá o novo Direito à Cidade, como pressuposto jurídico-teórico do desenvolvimento econômico harmônico e concatenado à compreensão da interface desse ramo normativo com os chamados Direitos do e ao Desenvolvimento.

Nesse sentido, LEFEVBRE vincula a ideia de base do Direito à Cidade com as necessidades sociais, não individualmente tomadas como potencialidade de consumo isolado e seletivo de produtos e bens, mas em perspectiva que transcende essa individualidade e assume proporções coletivas e difusas. Refere-se a um sentimento de solidariedade preocupado com o bem-estar geral, no presente e no futuro, assim, a cidade, objeto do novo Direito à Cidade, precisaria ser entendida no contexto do espaço urbano e

de suas implicações socioeconômicas, políticas e culturais, postulando, em todo caso, a construção de um *locus* capaz de distribuir, ao menos de forma aproximada, equitativa e qualitativamente, os recursos necessários à fruição dos direitos sociais ⁶ em dado território, que representa lugar de realização da vida dos sujeitos e pressuposto da proposta de desenvolvimento como direito fundamental humano (PIOVESAN, 2004, p. 22).

Na perspectiva proposta por LEFEBVRE, o Direito à Cidade se relaciona diretamente com uma atividade de recriação, não havendo mais a possibilidade de retorno aos formatos anteriores de cidade. A reconstrução da cidade e dessa nova urbanidade dar-se-ia segundo critérios ditados pelas atuais necessidades, descomprometidas das necessidades capitalistas de reinvestimento dos lucros, mas inspiradas por um direito fundamental e humano ao desenvolvimento plural no qual os direitos sociais (educação, saúde, moradia, alimentação, trabalho, seguridade, segurança, entre outros) assumem caráter de prestação positiva efetiva, avocada preponderantemente pelo Estado, mediante participação destacada e decisiva do indivíduo cidadão (ONU, Declaração de Viena, 1993).

No tocante à compreensão do Direito à Cidade, no conjunto de direitos constitucionais fundamentais e humanos insertos na Constituição Federal do Brasil, de 1988, a doutrina e a jurisprudência constitucional os capitulam como direitos

⁶ São referidos apenas os direitos sociais em virtude da concordância com o entendimento de Flávia PIOVESAN acerca da necessária efetividade dos direitos individuais como pressuposto à efetividade dos direitos sociais, pelo que ambos se revelam indissociáveis dentro da categoria de direitos fundamentais. Ver: PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. SUR — *Revista Internacional dos Direitos Humanos*. Ano I, Número I, 2004, p. 22.

de terceira dimensão, que transcendem a individualidade do ser humano e devem ser programados em atenção às presentes e futuras gerações, importando em preocupações para além do espectro individual egoístico. Para SARLET, trata-se de um direito que envolve, de forma cumulativa e não geracional (SARLET, 2006, p. 293), a proteção de direitos individuais civis e políticos e de direitos sociais em sua amplitude (econômicos, culturais e ambientais). Ressalte-se que o Direito à Cidade, não obstante LEFEBVRE o tenha tratado, no início do século XX, como ciência, apresenta clara conotação de direito material, podendo ser inserido na lista dos direitos fundamentais e humanos, em suas dimensões coletivas e individuais, estando vinculado, na vertente comunitária, ao Direito Humano ao Desenvolvimento, que se realiza pela efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais (SENGUPTA, 2002, pp. 70 e 82) ⁷.

Desse modo, o Direito à Cidade pode ser considerado um direito complexo, que aglutina a fruição de todos os direitos de primeira e segunda dimensões em sua amplitude, mesclando o fundamento da liberdade à materialização dos direitos econômicos, sociais e culturais, pressupostos do Direito ao Desenvolvimento. Suas finalidades se conjugam. O Direito à Cidade (DaC), nas suas relações com o Direito do Desenvolvimento (DdD) e o Direito ao Desenvolvimento (DaD),

⁷ Arjun SENGUPTA afirma que o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais examinou o direito à moradia adequada e declarou que o mesmo deveria ser visto como o direito a residir em algum local em segurança, paz e dignidade. Isso deveria ser assegurado a todas as pessoas, independentemente de renda ou disponibilidade de recursos econômicos, porém, Arjun SENGUPTA complementa afirmando que, para melhor se alocar como direito ao desenvolvimento, o direito à moradia adequada teria que pressupor a liberdade de escolha, consubstanciada na participação da decisão sobre o local da moradia.

apresenta interfaces, convergências e divergências, sabendo-se que, nesse panorama, o regime de mercado, por seus ideais e estratégias, exerce forte influência. Nessa empreitada, assume especial relevância a necessária clareza conceitual acerca de expressões como desenvolvimento, crescimento econômico, desenvolvimentismo e Direitos ao e do Desenvolvimento (DdD e DaD), considerados em relação ao Direito à Cidade (DaC) e sua efetivação.

2.2. O DaC no contexto do direito do e do direito ao desenvolvimento (DdD e DaD)

Contextualizada a noção do Direito à Cidade como direito humano e fundamental, cabe tecer considerações não exaustivas acerca das relações entre o Direito à Cidade (DaC) e os Direitos ao e do Desenvolvimento (DaD e DdD), incluindo temas como crescimento econômico, desenvolvimento e desenvolvimentismo. O propósito é analisar o caráter jurídico-econômico dos processos de urbanização, sabendo-se, de antemão, que em todos esses ramos do Direito, há um traço comum incidente sobre a temática do desenvolvimento.

Nas suas vinculações econômicas, o desenvolvimento se mistura às ideias de progresso e de crescimento econômico; no campo jurídico, o desenvolvimento foi admitido ao catálogo dos direitos humanos de terceira dimensão, como direito da pessoa humana, internacionalmente tutelado, tendo como marco inicial o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (PIDESC), adotado e ratificado em 16 de dezembro de 1966, e vigência a partir de janeiro de 1976. A primeira perspectiva social de desenvolvimento ocorreu no campo econômico, tendo representado o início de um processo de transmutação da ideia de desenvolvimento do contexto

do crescimento econômico ou dos propósitos governistas de desenvolvimentismo para a seara dos Direitos Humanos (FEITOSA, 2013, p. 172). Da ênfase nas políticas econômicas e nas estratégias de equilíbrio de contas públicas, comércio internacional, industrialização, reestruturação de setores econômicos, típicas do DdD, para a cobertura das crescentes demandas humanas que transcendiam os aspectos econômicos e nacionais, alcançando o nível de tutela internacional, características do DaD, ganha relevo a temática de efetividade de direitos econômicos, atrelados aos direitos sociais e culturais, dando aos primeiros um caráter instrumental à realização dos últimos.

Nesse itinerário estaria, em apertada síntese, o percurso entre o direito do desenvolvimento e o direito ao desenvolvimento. A mudança se tornou mais evidente quando os aspectos econômicos do desenvolvimento começaram a perder fôlego, impulsionados pelo agudizamento dos conflitos nas relações Norte-Sul e nas relações dos países em desenvolvimento entre si e pelo avanço do processo de globalização dos mercados, tendo ganhado projeção, em contrapartida, os aspectos plurais e transversais da abordagem de desenvolvimento, que passou a perceber as demandas humanas, superando o contexto macroeconômico; assim, entram em cena temas como o respeito às minorias, a autodeterminação dos povos e sua identidade social e cultural, para além da questão da circunscrição nacional ou regional de políticas econômicas permeáveis à proteção internacional. (FEITOSA, 2013, p. 173).

Assim, a ideia de desenvolvimento avança de sua condução política, resultante de um arcabouço de políticas econômicas que, em ação plural e complexa, sejam aptas a promover o bem-estar dos indivíduos, nos campos econômico, social, cultural e político. A programação política do desenvolvi-

mento deve ser levada a efeito pelo Estado, escorado nas determinações constitucionais, surgindo uma percepção típica do DdD, com ações e metas que devem mirar os indivíduos e grupos sociais, tidos como efetivos participantes da programação do desenvolvimento, através da distribuição/fruição equitativa e justa dos recursos advindos da realização dos DESC. A base desse processo é o constitucionalismo econômico e social. No entanto, a partir da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da ONU (ONU, 1986), o desenvolvimento migra das políticas para o direito, melhor, passa a estar nas políticas e no direito, sendo consagrado no catálogo humano internacional. Neste ponto reside a raiz do DaD, que provoca mudança de perspectiva no desenvolvimento, antes ligado aos aspectos economicistas, divorciados dos compromissos de bem-estar, depois vinculado ao planejamento político estatal como meta para o bem-estar, capitulado como direito econômico, e posteriormente percebido como um direito humano, orientado à consecução da realização humana, em áreas plurais, porém com foco em sua efetividade real, tendo, nesta última perspectiva, o Estado como importante promotor, porém não o único a figurar nessa relação.

Saliente-se que a mudança na configuração do desenvolvimento não significa descartá-lo em seu viés econômico para admiti-lo somente em sua perspectiva de direito humano. A visão do desenvolvimento como direito, em realidade, abriu uma plêiade de perspectivas, não concomitantes em sua origem, e diferentes em foco e dimensão, assim, FEITOSA passou a distingui-los em dois campos jurídicos claros: o DdD, no contexto do Direito Econômico, e o DaD, no campo dos direitos humanos (FEITOSA, 2013). Esta percepção é inovadora porque destaca, em esfera nacional e internacional, projeções diversas das anteriormente tratadas. Ilustrativamente, podem ser assim visualizados:

**Figura 1 — Relação Desenvolvimento
× DdD e DaD**

Ambos possuem raiz comum no desenvolvimento, mas diferem pela área na qual se inserem e pela amplitude que alcançam. O Direito do Desenvolvimento refere-se ao direito econômico constitucional, manejado no âmbito das interações entre Estado e agentes de mercado (FEITOSA, 2013, pp.173-174), porém com objetivo de atendimento ao interesse social no tocante aos DESC, através de processos e estratégias econômicas que lidem com fenômenos socioeconômicos de caráter promocional (prestação positiva do Estado ⁸) referidos, por exemplo, nos artigos 6.º (Direitos Sociais) e 170 (Ordem Econômica), da Constituição Federal do Brasil de 1988 (SARLET, 2006, p. 293). Significa que o DdD pode ser encontrado e positivado em leis e codificações formais.

Por sua vez, o DaD teria amplitude conceitual mais acentuada que o DdD, posto se inserir no campo dos direi-

⁸ Segundo SARLET, sobre os DESC, direitos de segunda dimensão na tradicional classificação dos direitos fundamentais em dimensões, incide uma conduta do Estado de prestação positiva, a significar que, para sua real efetivação, é imperioso um agir do Estado no sentido de promover a fruição desses direitos aos seus administrados. Neste ponto se circunscreve um dos grandes desafios dos DESC. SARLET, cit.

tos humanos inalienáveis e indisponíveis, à dimensão da coletividade e dos direitos de solidariedade (PEIXINHO e FERRARO, p. 6957), portanto, dos direitos dos povos (FEITOSA, 2013, p. 174), servindo à realização da dignidade da pessoa humana, em seu sentido de proteção mais do que promoção. No entanto, ampliado no campo conceitual e principiológico, seria reduzido no terreno dogmático, havendo mesmo quem o considere um metadireito (SEN, 2010, p. 10) ou a abordagem do desenvolvimento conforme a visão dos direitos humanos (SENGUPTA, 2002, p. 66). Ambos, DdD e DaD, podem interagir no contexto da cooperação internacional e das políticas de desenvolvimento econômico, estando a distinção na crescente participação popular. Assim, o DaD se volta para a satisfação de indivíduos, coletividades ou povos, que representam o centro da tutela humana do direito. No DaD, a perspectiva da proteção assume contornos transnacionais, intergeracionais e difusos, conexos à humanidade em sua dimensão mais amplificada. Pontuando as diferenças entre o DaD e DdD, Arjun Sengupta afirma que:

O direito ao desenvolvimento como um direito humano traz à tona questões sobre as quais o mundo tem estado fundamentalmente dividido — tais como as relacionadas às ideias de justiça, igualdade e prioridades da política internacional. [...] Em função de sua associação com essas questões relacionadas à justiça e igualdade, realizar o direito ao desenvolvimento é fundamentalmente diferente das políticas convencionais e programas para o desenvolvimento, vistos como o aumento do PIB, o suprimimento das necessidades básicas ou melhoria do índice de desenvolvimento humano. [...] Se o desenvolvimento depende de políticas e não apenas do espontâneo jogo das forças do mercado, então qualquer abordagem que facilite, mesmo que não assegure, mais que outra, a formulação, adoção e implementação de políticas apropriadas para realizar os obje-

tivos do desenvolvimento seriam tidas como superiores. (SENGUPTA, 2002, pp. 66 e 71).

Essa visão de Sengupta apresenta dois elementos que irão traçar a linha diferencial entre ambos os direitos (DdD e DaD): as ideias de justiça ⁹ e de igualdade ¹⁰, próprias da preocupação com a dignidade humana e referentes ao objetivo de distributividade equitativa dos DESC nas sociedades coletivas (pessoas e povos ¹¹). O aspecto referendado na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (ONU, 1986) é enfatizado por Sengupta e demarca um objetivo de acentuada importância, qual seja o de acabar com a exclusão e efetivar a justiça social. Pela amplitude do DaD, percebe-se a maximização dos aspectos conceituais do DdD, com destaque para a atuação estatal e para a interação entre Estados (nacionais e internacionais ¹²) e os indivíduos titulares do direito mencionado, no tocante à implementação de ações e condições de realização do DaD (SENGUPTA, 2002, p. 67).

Do exposto sobre DdD e DaD, cabe salientar que o DdD seria, como mencionado, um direito de menor amplitude e alcance do que o DaD, tendo caráter instrumental à realização do DaD. Essa inferência é resultado da leitura interpretativa da própria Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento em seu art. 2.º, §3.º, art. 4.º e art. 6.º, §3.º ¹³, que remete aos

⁹ Nos termos do art. 2.º, §3.º, da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da ONU.

¹⁰ Conforme o artigo 8.º, da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da ONU.

¹¹ Nos termos do art. 1.º, §2.º, da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da ONU.

¹² Estados internacionais no sentido da obrigação de cooperação internacional preconizada no art. 3.º, §§2.º e 3.º, da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da ONU.

¹³ Art. 2.º, §3.º Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao

Estados à formulação de políticas, inclusive econômicas, para efetivação dos DESC com foco na realização do desenvolvimento, portanto, do DaD. Nessa dinâmica, o desenvolvimento assume viés de bem jurídico plural em fruição e não apenas o direito a um processo de desenvolvimento.

Figura 2 — Relação funcional DaD, DdD, Desc e Desenvolvimento

Cotejando os entendimentos de Maria Luiza Alencar FEITOSA e Arjun SENGUPTA, é possível deduzir que, ao que a primeira denomina de Direito do Desenvolvimento, o último

constante aprimoramento do bem-estar de toda população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa, e no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes.

Art. 4.º Os Estados têm o dever de, individual e coletivamente, tomar medidas para formular as políticas internacionais de desenvolvimento, com vistas a facilitar a plena realização do direito ao desenvolvimento. É necessária ação permanente para promover um desenvolvimento mais rápido dos países em desenvolvimento. Como complemento dos esforços dos países em desenvolvimento, uma cooperação internacional efetiva é essencial para prover esses países de meios e facilidades apropriadas para incrementar seu amplo desenvolvimento.

Art. 6.º, §3.º Os Estados devem tomar providência para eliminar os obstáculos ao desenvolvimento resultante da falha na observância dos direitos civis e políticos, assim como dos direitos econômicos, sociais e culturais.

refere como “processo de desenvolvimento” (SENGUPTA, 2002, p. 69), muito embora ambos sejam convergentes na compreensão do DdD/Processo do Desenvolvimento como instrumentos de realização/efetivação dos DESC e, por conseguinte, do DaD. Para SENGUPTA, os “Estados nacionais têm a responsabilidade de ajudar a realização do processo de desenvolvimento através de políticas de desenvolvimento apropriadas” (SENGUPTA, 2002, 69); para FEITOSA, na relação entre os DaD, DdD e desenvolvimento há um elemento primordial a ser ressaltado que é a conotação de desenvolvimento como programação e planejamento, no sentido de elaboração de um arcabouço de medidas políticas com vistas à consecução de determinados resultados, tanto na seara econômica, como mais amplamente, no universo dos DESC e do DaD ¹⁴ (FEITOSA, 2013, p. 178 e 216).

Neste trabalho, os conceitos de DdD e DaD são de extrema relevância para se inferir que, quando a adoção de políticas públicas (DdD) não consegue ser suficiente para gerar satisfação de DESC, com ações voltadas para a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como a progressiva eliminação da exclusão social (justiça e igualdade ¹⁵), no sentido da realização de um desenvolvimento plural (DaD), verifica-se apenas simples crescimento econômico (setorial) ou, no máximo, um contexto de desenvolvimentismo, que, embora programado pelos governos, não se afigura de modo

¹⁴ Neste ponto, rompe-se com a tradicional econometria das políticas econômicas, para, então, aplicá-las aos conceitos de bem-estar, interesses sociais e aos próprios DESC, instituindo, assim, o desenvolvimento como instrumento da realização desses direitos humanos, conforme mencionado anteriormente. Essa concepção traz à evidência a utilidade da *Análise Econômica do Direito*.

¹⁵ Conforme previstas na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da ONU.

estrutural. O crescimento econômico (PEREIRA, 2008) vai corresponder apenas ao aumento, em termos quantitativos, da produção e consumo de bens e serviços ¹⁶, divorciado de preocupação com a melhoria da qualidade de vida, mas comprometido com o aumento da riqueza da nação. Sua aferição se dá através do índice Produto Interno Bruto (PIB), apurado pela soma das riquezas produzidas no País nos três setores (primário, secundário e terciário) ou pela soma do consumo, dos investimentos e das importações e exportações. Por sua vez, o desenvolvimentismo é considerado um “projeto singular e sequencial de crescimento ou acumulação de riquezas para posterior distribuição”, longe da noção de desenvolvimento como processo plural de maximização de fruição de DESC e de capacidades com vistas à “imediata distribuição das riquezas” (FEITOSA, 2013, p. 224). CARLA RISTER (2007, p. 2) corrobora esse entendimento ao afirmar, lembrando EROS GRAU (1981, p. 7), que

“a ideia de desenvolvimento supõe [...] um processo de mobilidade social contínuo e intermitente [...] acompanhado da elevação do nível econômico e do nível cultural-intelectual comunitário”.

Desse modo, é possível que os DdD e DaD venham a convergir positivamente, resultando na obtenção de um processo de desenvolvimento de vertentes estruturais, com a confluência econômica e jurídico-normativa em prol daquele direito humano inalienável pela realização dos DESC, pela

¹⁶ Não obstante o economista Luiz Carlos Bresser PEREIRA estabeleça a distinção entre crescimento e desenvolvimento econômicos, contrariamente à posição adotada neste ensaio, esse autor considera as duas expressões como sinônimas. Ver PEREIRA, Antônio Carlos Bresser. *Crescimento e desenvolvimento econômico*. São Paulo: FGV, 2008, p. 3.

ampliação de sua capacidade de decisão acerca dos processos, com efetiva promoção do bem-estar de indivíduos e povos. Entretanto, é possível que esses direitos divirjam entre si, não se prestando o DdD a fomentar e promover a efetividade do DaD, resultando sua atuação apenas em medidas de crescimento econômico ou de mero desenvolvimentismo, sem possibilitar a redução de desigualdades e melhoria efetiva na qualidade de vida dos indivíduos, com sustentabilidade socio-ambiental.

A partir destas premissas, chega-se ao ponto central deste item, que é a abordagem das interfaces entre o Direito do e ao Desenvolvimento na relação com o Direito à Cidade. Considerando que a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (ONU, 1986) condiciona, em seu artigo 1.º, §1.º, o DaD à participação dos indivíduos e povos no desenvolvimento socioeconômico, cultural e político; considerando que o Direito à Cidade, cujo objeto é a própria cidade, envereda sua investigação pelo espaço urbano e suas implicações socioeconômicas, políticas e culturais, com o escopo de construção de um locus que distribui, pelo menos de forma aproximada os recursos necessários à fruição dos direitos sociais nesse território, como fonte de realização de vida e como pressuposto do desenvolvimento como direito fundamental humano, fica realçada a conexão entre o DaD e o DdD quanto ao mencionado direito urbano.

É na cidade, no espaço urbano, que as políticas públicas (econômicas e sociais, políticas e culturais) são aplicadas com vistas à realização do bem-estar de toda população. É ainda no contexto urbano que se pode configurar concretamente o Direito ao Desenvolvimento, lugar onde se entrelaçam as interações relacionais entre Estado (em sentido amplo), mercado e indivíduos, a se direcionarem (por ideal) à consecução dos DESC. É, portanto, na cidade que o indivíduo transcende como sujeito de direitos e passa a interagir com os demais

atores sociais, demandando reivindicações coletivas e igualdade de oportunidades de acesso aos recursos básicos pressupostos do desenvolvimento, a exemplo de educação, saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição de renda, fundamentados no respeito aos direitos humanos e nas liberdades fundamentais. Assim, o DaD, no contexto do Direito à Cidade, pode assumir vertentes de desenvolvimento, posto que os espaços urbanos são dotados de peculiaridades sociais, econômicas, políticas e culturais que, por meio de estudos instrumentais, servirão de base para a implementação de políticas públicas de desenvolvimento.

Feitas estas considerações e retomando metodologicamente o tema abordado no item 2 sobre o Direito à Cidade, reafirma-se a grande influência do processo de industrialização, aliado do regime capitalista, sobre a dinâmica de “efetivação/realização” do DaD, no contexto do Direito à Cidade. Ao se afastar a questão estritamente econômica e “mercadológica”, visto que as urbanizações têm sido levadas a efeito pelas parcerias Estado/Agentes Econômicos, e cotejando-a com o próprio fundamento dos direitos humanos e do DaD em particular, qual seja, a liberdade como direito fundamental, de aspecto amplo, percebe-se, concordando com Amartya SEN, ser esta o pressuposto e o fim do próprio desenvolvimento (SEN, 2010, p. 10), tornando-se necessário analisar as interações do capitalismo no processo de efetivação do DaD.

3. O processo urbanístico atual sob a ótica do direito ao desenvolvimento (DaD)

Conforme mencionado nos itens 2.1 e 2.2 sobre Direito à cidade, o processo de urbanização é marcado pela industrialização (sempre em expansão) e pelo regime de mercado capitalista. Este, por sua vez, tem como estratégia básica o reinvestimento ou a reaplicação de seus lucros, através do

incentivo ao consumo constante (HARVEY, 2013), gerando um processo urbanístico típico, com capacidade e potencial para alterar ou ditar estilos/modos de viver, posto ser o consumo o fio condutor das estratégias capitalistas. Há uma interação simbiótica entre esse regime de mercado e o consumidor, assim considerado o indivíduo ou o cidadão.

Cabe destacar, ainda, que a industrialização (intrinsecamente ligada ao processo de urbanização) tem sido tomada como o elemento caracterizador do desenvolvimento econômico, notadamente em virtude das inovações tecnológicas (frequentemente utilizadas a serviço da urbanização), paralelamente aos níveis de pobreza e à estratificação social (que também podem resultar de uma urbanização centrada nos segmentos de poder aquisitivo alto, geradora das periferias econômico-sociais). Surge, a partir daí, a categorização dos níveis de desenvolvimento dos países, acompanhada dos diagnósticos de sua causa, classificados em países desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos ¹⁷, com premissas comuns de enfrentamento de seus problemas e possibilidade de soluções político-econômicas lineares, aplicáveis a países em similares condições.

Saliente-se que outras teorias econômicas tentam explicar a origem do atraso econômico ou da inocorrência de avanço (e vice-versa) trabalhando elementos como: população e rendimento (neomalthusiano); desenvolvimento desequilibrado (a partir de saltos não lineares com impactos econômicos);

¹⁷ As classificações podem variar consoante sua nomenclatura a partir dos economistas. Tomou-se por base o entendimento de R. Conceição NUNES, citado por RISTER, Carla A. *Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 14. Outras classificações remetem às noções de primeiro, segundo e terceiro mundos; países centrais e periféricos; países avançados e atrasados, entre outros.

fases (o crescimento seria realizado a partir de fases até o ponto ótimo que seria o desenvolvimento autossustentado); relação de dependência com os países desenvolvidos (RISTER, 2007, p. 16). É importante expressar que a análise dessas teorias econômicas possui relação causa-efeito de alta relevância no estudo dos processos de urbanização e do próprio Direito à Cidade, objeto deste ensaio, posto que representam o resultado e a reação, respectivamente, a tais estratégias/diagnósticos econômicos.

A problemática que pode surgir com a categorização dessas teorias é a proposição de diagnósticos e soluções homogêneos para países que, embora possam apresentar estruturas econômicas similares, possuem origem histórica diversa, condicionadora de uma conjuntura econômica peculiar e de nível de desenvolvimento próprio. Nesse sentido, o modelo único de desenvolvimento pode não se adequar à realidade de um país, por não se aplicar à sua inteira realidade social. Calixto SALOMÃO, a esse propósito, defende a configuração de um tipo de regulação econômica que identifique os valores econômicos próprios de cada sociedade para o fim de constituí-los como estratégias do plano de desenvolvimento (SALOMÃO, 2002, p. 33), mas que, no ambiente de outra sociedade, de diversa realidade social e outros antecedentes históricos, não poderia proceduralizar qualquer progresso.

No entanto, ainda na seara das teorias econômicas, há um ponto de convergência entre os economistas quanto à formulação de teorias de desenvolvimento equilibrado, embora em diferentes perspectivas. O que vige preponderantemente é a persecução de estratégias para a eliminação de “círculos viciosos da pobreza” que funcionariam como obstáculos ao almejado desenvolvimento. Alguns desses limites se aplicam claramente à realidade brasileira, com repercussões na política de urbanização, como, por exemplo a) a insuficiência da demanda interna, quando a própria sociedade (notadamente, a classe

trabalhadora) é insuficiente para suprir o consumo da produção; b) o efeito-demonstração (ou economia com espelhos, na análise de David HARVEY, baseada em capital fictício, que teria gerado outra classe dominante e desigualdade social mais agravada, refletidas nos moldes da urbanização dos países centrais), quando certos padrões de consumo de países desenvolvidos são reproduzidos nos países em desenvolvimento pelas classes de alto poder aquisitivo, aptas a comprar os itens de luxo no universo de sua urbanidade, ao tempo em que a classe social periférica carece dos mais básicos itens de vivência digna, do transporte e saneamento à educação e moradia.

Parece óbvio que o movimento das teorias econômicas termina por refletir e exercer influência metodológica sobre a urbanização e a qualidade de vida nas cidades, com impactos sobre os quadros de desigualdade social. Do exposto, não obstante a identificação de várias teorias econômicas que explicam as causas do desenvolvimento econômico ou não dos países, ampara-se a presente análise nas ideias e nos diagnósticos de Celso FURTADO (1971, p. 229), no contexto macro das teorias da dependência, pela adequada contextualização do processo de industrialização e das inovações tecnológicas, que mais o aproximam da narrativa proposta neste ensaio sobre os processos de urbanização.

De acordo com Celso FURTADO, em sua obra *Introdução ao Desenvolvimento*, este englobaria três aspectos: a) o incremento da eficácia do sistema social de produção; b) a satisfação de necessidades elementares da população; c) a consecução de objetivos almejados por grupos dominantes de uma sociedade com respeito à utilização de recursos escassos (FURTADO, 2000, p. 22). O autor rompe com a tradição econômica que analisa o desenvolvimento apenas sob o enfoque da “eficiência econômica”, para lhe outorgar viés humano, moral e ético, consistente num conjunto de valores que devem orientar o processo de desenvolvimento, surgindo daí a cisão (antes

tratada como sinônimo) entre o desenvolvimento como direito, guiado por políticas, e desenvolvimento como crescimento econômico, guiado por elementos do mercado. O homem, e não as taxas ou as estratégias e políticas economicistas, ocupa o foco do direito, assim, as políticas econômicas precisariam ser concebidas como promotoras do bem-estar coletivo minimamente digno.

Para FURTADO, a questão determinante para a configuração dos países “subdesenvolvidos” (considerado periférico pelo economista) é o aumento de produtividade para uma minoritária classe, com a sucessiva ampliação do nível de qualidade de vida das pessoas pela importação e consumo de certos padrões culturais de países “cêntricos” (FURTADO, 1971, p. 227). Essa conjuntura teria qualificado decisivamente a teoria do desenvolvimento por dependência.

Desenvolvimento passa a ser, portanto, a diversificação (e a ampliação) do consumo de uma minoria cujo estilo de vida é ditado pela evolução cultural dos países de mais alta produtividade. Mais precisamente: o principal fator causante da elevação de produtividade na economia dependente já industrializada [caso do Brasil] parece ser a diversificação imitativa dos padrões de comportamento das minorias de altas rendas, sem que o processo tenha necessariamente repercussões nas condições de vida da grande maioria da população (FURTADO, 1971, p. 228).

Transpondo as premissas acima expostas para os processos de urbanização, percebe-se que, assim como Furtado trabalha com o pressuposto de dois polos de desenvolvimento (centro e periferia), dentro das cidades se reproduzem, igualmente, dois segmentos sociais quanto ao critério de acesso aos recursos de consumo no locus urbano, quais sejam *a)* uma periferia que se situa geralmente em áreas inóspitas, com péssimas condições de salubridade e de acesso a meios de transporte, educação, saúde e emprego; *b)* uma coletividade que se loca-

liza nos pontos centrais urbanos, em espaços adequados e equipados com itens de lazer, saúde e educação, de fácil acesso, posto ser bem servida de rede de transportes coletivos e individual. Para FURTADO, a conjuntura apresentada enseja, na verdade, um tipo de desenvolvimento econômico mítico ou mitológico, distante do real, incapaz de garantir ou concretizar as necessidades básicas da população majoritária, revelando verdadeira exclusão da maioria dos indivíduos dos benefícios do desenvolvimento (FURTADO, 1971, p. 73).

Se deixamos de lado as conjecturas e nos limitamos a observar o quadro estrutural presente do sistema capitalista, vemos que o processo de acumulação tende a ampliar o fosso entre um centro, em crescente homogeneização, e uma constelação de economias periféricas, cujas disparidades continuam a agravar-se. Com efeito: a crescente hegemonia das grandes empresas, na orientação do processo de acumulação, traduz-se, no centro, por uma tendência a homogeneização dos padrões de consumo e, nas economias periféricas, por um distanciamento das formas de vida de uma minoria privilegiada com respeito à massa da população (FURTADO, 1971, p. 68).

A partir das afirmações de FURTADO, é possível inferir que, além da configuração de centro e periferia entre os países, no tocante ao nível do processo de desenvolvimento no qual se encontrem, no interior dos países periféricos, também se reproduz a estrutura de centro e periferia no tocante ao acesso dos bens de consumo, notadamente no campo dos DESC. Essa dicotomia centro/periferia se reflete nos processos urbanísticos alavancados pelo fenômeno da acumulação, no contexto dos espaços urbanos, e termina por heterogeneizar a fruição dos DESC predominantemente para as classes privilegiadas pelo poder aquisitivo.

Esse quadro é o inverso do que prenuncia, finalisticamente, o direito humano ao desenvolvimento e termina por

tornar irreal o desenvolvimento econômico, por enfatizar apenas o crescimento econômico setorial. Na verdade, acredita-se que as ideias de Furtado foram o prenúncio do DaD em termos de qualidade do direito humano, para além de mero desenvolvimento ou crescimento estritamente econômicos, posto que pressupunham a distribuição de renda e a satisfação de necessidades básicas da população.

Cabe, portanto, afirmar que a ideia de desenvolvimento econômico é um simples mito. Graças a ela tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abrem ao homem o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos como os investimentos, as exportações e o crescimento (FURTADO, 1971, p. 75).

BAUMAN, transpondo suas percepções para o universo urbano imiscuído no contexto do capitalismo globalizado, de “American way of life” constante ¹⁸, em sua obra *Confiança e*

¹⁸ Nos Estados Unidos, os felizes anos 20 (1924-1929) foram marcados pela prosperidade econômica. A melhora do nível de vida foi alcançada graças à espetacular evolução da técnica, à organização do trabalho, ao desenvolvimento das indústrias química, mecânica e elétrica, à concentração de empresas, ao consumismo acelerado e ao crescimento industrial norte-americano, estimulado pelo forte protecionismo.

O *American way of life* (ou 'estilo de vida americano') foi desenvolvido na década de 20, amparado pelo bem-estar econômico que desfrutavam os Estados Unidos. O sinal mais significativo desse estilo de vida é o consumismo, materializado na compra exagerada de eletrodomésticos e veículos. Disponível em: <<http://www.klickeducacao.com.br/conteudo/pagina/0,6313,POR-1307-10082-,00.html>>. Acesso em 01 ago 2014.

Politicamente, ela tomou a forma de uma crença na superioridade de uma democracia livre, fundada em uma expansão produtiva e econômica sem limites. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/American_way_of_life>. Acesso em 01 ago 2014.

medo na cidade (BAUMAN, 2009), analisa as consequências desse processo de urbanização mercadológico na estrutura, inclusive social, das cidades ¹⁹ (BAUMAN, 2009, p. 6). Para ele, o processo reverbera em um “espaço de medo e insegurança”, refletido em suas próprias marcas, como “bairros próprios, grades, muros e todos os mecanismos possíveis de segregação”. Essas considerações permitem inferir que esse tipo de urbanização provoca a construção e a consequente perpetração de guetos nos centros/espços urbanos, metaforicamente listrados por muros de separação.

Em certa medida, no entanto, esses tapumes também podem ser reais e físicos, a exemplo das muralhas limitativas dos grandes condomínios, mansões e empreendimentos. Essa referência carrega uma acepção sóciojurídica importante, no sentido de que a urbanização nos moldes contemporâneos, institui um modelo de centralidade excessiva voltado para o segmento social de alto poder aquisitivo, que goza de liberdade, especialmente no tocante à escolha e compra dos recursos fruíveis, mas ocasiona, por outro lado, o surgimento e a proliferação de zonas de periferias e subúrbios, compostas por aqueles que não conseguem usufruir os mesmos recursos urbanísticos dos outros, por ausência total ou parcial de liberdade, conexas ao baixo poder aquisitivo. Tem-se, assim, a representação imagética de duas cidades: uma dentro da outra; uma mais moderna do que a outra; mais urbanizada e melhor dotada de recursos de infraestrutura, como água, saneamento, energia elétrica, transporte urbano, escolas, postos de saúde.

¹⁹ A essas cidades, BAUMAN denomina de “cidades globais”, em razão de estarem contextualizadas com o ápice do capitalismo de dimensões globais. Conferir BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo na cidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zaar, 2009, p. 6.

Entre elas existe uma linha fictícia, um muro imaginário que representa divisão, segregação, apartheid e pseudotitularidade de direitos iguais, terminando por ensejar grave conjuntura de exclusão e de injustiças sociais, com diferenças abismais na distributividade dos DESC, fato que atesta a falha e a infringência dos Estados e demais entes públicos quanto aos seus compromissos institucionais e constitucionais de efetivação dos DESC. Nesse sentido, são visualizados dois grupos sociais, quais sejam a elite e os marginalizados, estes últimos chamados por BAUMAN de “estrangeiros” (BAUMAN, 2009, p. 79) ²⁰, porque lembram a existência, no antigo Direito Romano, de um segmento social do Império Romano que não gozava de equivalência de direitos com relação aos nacionais, sendo alvos de suas atitudes discriminatórias, encarados como “estrangeiros”, potencialmente desagregadores e ameaçadores de sua paz urbana, a quem ou não se outorgavam direitos ou se os concediam em dimensão bastante reduzida na correlação com os nacionais.

Esse cenário é propício à conjuntura de potenciais revoltas e movimentos de reivindicação de inclusão social e urbana, geralmente “abafadas” pelo processo urbanístico contemporâneo. A temática é adequadamente abordada por David Harvey no livro *A Produção Capitalista do Espaço* (HARVEY, 2005, p. 41), que propõe a análise marxista da ocorrência de luta de

²⁰ Para BAUMAN, a expressão “estrangeiros” se refere a duas categorias de pessoas: a) os estrangeiros, propriamente ditos, imigrantes que chegaram a um dado país a fim de sobreviverem e de nele ganharem o “pão” e se desenvolverem; e b) os “supérfluos”, assim compreendidos como aqueles que estão além do conceito inicial de desempregados temporários, mas inseridos na categoria de subclasse, portanto, totalmente fora do sistema de classes, excluídos, pessoas que a elite (sociedade de “primeira fila”) deseja mandar para qualquer lugar longe de seu espaço (“gueto voluntário”).

classes no contexto urbano, com potencial tendência à geração de crises agudas em decorrência da tríade mão de obra/meios de produção/consumo da produção (demanda), que encontra, no processo urbano, seu mercado/cliente mais valioso.

No entanto, o exame atento de suas [MARX] obras revela que ele reconheceu que a acumulação de capital ocorria num contexto geográfico, criando tipos específicos de estruturas geográficas. Além disso, Marx desenvolveu uma nova abordagem relativa à teoria da localização (em que a dinâmica está no centro das coisas), e mostrou ser possível ligar, teoricamente, o processo geral de crescimento econômico [e, portanto, oposto ao DaD]²¹ com o entendimento explícito de uma estrutura emergente de relações espaciais. (HARVEY, 2005, p. 43). (Acréscimo nosso).

Seguindo a lógica do capitalismo, neste ponto renovada por HARVEY (2005, p. 48), o autor destaca que a preocupação central desse regime de mercado em reinvestir o capital toma como estratégia principal (além da aplicação do capital em novas atividades — especialização) o fomento ao crescimento populacional e ao mercado internacional, a criação e inoculação no consciente social de potencial aquisitivo de novos anseios e necessidades através da fabricação de novos produtos, que serão comercializados em consequência do contexto urbano. É justamente nesse ambiente que convergirão os novos produtos de consumo e as políticas estatais/governamentais de acessibilidade aos mesmos (a exemplo de carros e

²¹ Em perspectiva vanguardista, MARX, referido por HARVEY, já apontava a realidade de crescimento econômico ou mesmo de desenvolvimento (na abordagem do Direito Econômico contemporâneo) desacompanhado ou descompromissado com as questões sociais no contexto urbano.

eletrodomésticos que recebem redução fiscal por incentivo do Governo).

[...] E considerar como se pode elaborar um novo nível de demanda efetiva, capaz de aumentar a capacidade de absorção de produtos. A análise sugere que se pode elaborar isso por meio da mistura complexa de quatro elementos sobrepostos: [...] 2) Criação de novos desejos e necessidades, desenvolvendo novas linhas de produtos (os automóveis e os bens eletrônicos são excelentes exemplos do século XX), e a organização do consumo, para que se torne “racional” em relação ao processo de acumulação (por exemplo, a demanda da classe trabalhadora por boa moradia talvez seja cooptada por um programa público de habitação, que serve para estabilizar a economia e para aumentar a demanda por materiais de construção de determinado tipo).

A relação direta desse modelo de desenvolvimento (países dependentes ou subdesenvolvidos) com o processo urbanístico atual é retratada por Carla RISTER como “caótica” por representar o resultado de um “processo de desestruturação social”, calcado em intensa estratificação social, com origens na modernização. Esse ponto de vista traz à baila um elemento essencial do DaD ressaltado pela autora que é o seu caráter prospectivo, assim, o DaD estaria intrinsecamente afeto ao objetivo de progresso e paz, como direito humano, mas, principalmente, como instrumento de delineamento, construção, elaboração e realização de uma realidade social futura, porém concreta. O DaD demandaria, no conjunto do arcabouço jurídico, uma série de estratégias socioeconômicas (DdD) capazes de concretizar esse direito. Aqui residiria o vínculo entre a esfera econômica e o universo social, entre as políticas econômicas e as estratégias para melhorar a realidade social, entre o DaD, o DdD e o próprio DaC, compreendido este como norteador de um processo urbanístico condizente

com os preceitos do desenvolvimento equânime e distributivo, não se limitando

“a abordá-lo sob a ótica estritamente retrospectiva, mas sim prospectiva, como ferramenta para construção de uma realidade social que está por vir” (RISTER, 2007, p. 8).

Esse entendimento envolve a reconfiguração da própria técnica de construção do Direito, historicamente erigida através das experiências anteriores, assumindo viés preponderantemente retrospectivo. Seria inversa, neste ponto, da *Teoria da Constituição Dirigente*, de CANOTILHO, que não somente pretendia garantir o existente, mas também forjar um programa para o futuro, aprovisionando as linhas de atuação para a política, sem substituí-la, com interdependência entre Estado e sociedade, em proposição que pleiteia a defesa da mudança da realidade pelo Direito (BERCOVICI, 2005, p. 35).

Uma nova percepção sobre essa construção do Direito em seu caráter prospectivo é fundamental para a consecução e efetivação do DaD e, mais especificamente, do processo de urbanização adequado, capaz de concretizar uma equitativa distribuição dos DESC. Essa visão prospectiva do Direito pode ser aplicada ao Direito à Cidade, por meio do qual se projetam modelos urbanos de desenvolvimento que fomentem a efetivação do desenvolvimento no contexto da população e da nação como um todo, inclusive quanto aos auspícios de políticas econômicas instrumentais. Esse novo panorama jurídico se adequa ao contexto histórico vivenciado no pós-II Guerra Mundial, que focou a atuação proativa dos agentes, notadamente a estatal, rumo à afirmação e promoção dos direitos humanos fundamentais.

Por outro lado, os modelos de políticas urbanistas são emblemáticos para os casos de políticas públicas definidoras de desenvolvimento das cidades através de arcabouços jurídi-

cos, revelando uma faceta dinâmica (não estática) do próprio Direito, e podem propiciar normas programáticas pautadas no objetivo de alteração da realidade social a partir de novos parâmetros de política urbana, instrumentalizados pelas estratégias econômicas. É evidente que se trata de uma gestação, algo a ser construído com a visão voltada para o futuro, no entanto, não incerto ou abstrato, mas planejado, fruto de uma relação de causa e efeito, com produção de resultados. Sob esse viés se assenta o Direito à Cidade quando traça princípios e diretrizes para uma adequada urbanização que venha a ensejar um tipo de desenvolvimento que contemple grandes processos de alteração nas estruturas sociais, notadamente a reformulação da cultura e da estrutura educacional dos indivíduos enquanto sujeitos potencialmente participantes dessas transformações.

4. O plano diretor estratégico de São Paulo: pioneirismo no exercício da democracia urbanística

No Brasil, em regulamentação aos artigos 182 e 183 da Constituição Federal sobre a Política Urbana, foi promulgada a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que gerou o Estatuto da Cidade. Essa lei prevê diretrizes e princípios gerais de orientação da política urbana com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos de seu art. 2.º, focado no primado do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos em equilíbrio ambiental.

As diretrizes gerais da política urbana, segundo José dos Santos CARVALHO FILHO, podem ser divididas em governamentais, sociais e econômico-financeiras. Destacam-se, neste item, as orientações de cunho social que priorizam a atuação da política urbana em benefício da coletividade, permitindo a participação democrática quanto

à representação e postulação de seus interesses, como agentes de transformação da cidade (CARVALHO FILHO, 2006, p. 35). Entre estas, assume relevo a participação da sociedade civil constante do inciso II do art. 2.º, do Estatuto das Cidades, pelo qual se assegura

“a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”,

contemplando os anseios/necessidades das comunidades.

Esta visão aposta em viés menos amplo (mais focado ao domínio urbano) do que a previsão de participação ativa na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento no art. 2.º, §§2.º e 3.º, porém nela se insere por reconhecer que o locus urbano é o espaço de realização dos DESC e do próprio desenvolvimento. A partir desse pressuposto, percebe-se que os indivíduos das classes periféricas são partícipes na formulação de planos de desenvolvimento urbanos, cabendo-lhes pleitear as necessidades de seu segmento social. Essa perspectiva parece atrelar os agentes sociais ao Estado, compondo um processo principiológico e diretivo da política urbana, que deve integrar, por sua vez, o conjunto da Constituição Federal dirigente ²², notadamente na área econômico-urbana, cujos atores têm participação fundamental como sujeito de direitos e objeto central das políticas públicas de urbanização e desenvolvimento. Reputa-se, assim, de grande relevância, o exer-

²² Segundo BERCOVICI, as constituições dirigentes “positivam tarefas e políticas a serem realizadas no domínio econômico e social para atingir certos objetivos. A ordem econômica destas Constituições é ‘programática’ — hoje diríamos ‘dirigente’”. BERCOVICI, *Constituição Econômica e Desenvolvimento*, 2005, p. 33.

cício da liberdade de escolha desses indivíduos, em processo instrumentalizado pelo acesso aos DESC, razão por que se justifica a ideia de SEN de liberdade como pressuposto e objetivo do desenvolvimento.

A figuração ativa da sociedade civil depende diretamente da acessibilidade aos direitos econômicos, sociais e culturais, ao exercer função de coadjuvante na formulação de um plano desenvolvimento que efetive ganhos sociais plurais, multifacetados e progressivos, capazes de alterar a estrutura socioeconômica da sociedade. Assim, os DESC seriam pressupostos para o exercício da liberdade como critério de desenvolvimento, e, ao mesmo tempo, sua acessibilidade a esses direitos e prerrogativa serve de indicador dos níveis de desenvolvimento de certa sociedade.

Nesse sentido, importa mencionar o recém-votado Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo-SP (PDE-SP), que propõe grande renovação dos conceitos urbanos tradicionais, aproximando categorias como emprego e moradia e alvitrando o reequilíbrio do espaço urbano, com projeção no curto, médio e longo prazo. Aprovada no dia 30 de junho de 2014 e sancionada em 31 de julho pelo prefeito Fernando HADDAD, a Lei Municipal 16.050/2014 traz uma série de diretrizes para orientar o desenvolvimento e o crescimento da cidade pelos próximos 16 anos.

A ideia é efetivar uma revisão do processo urbanístico da cidade de São Paulo, considerado em absoluto descompasso com a realidade contemporânea pós-industrialização (período de urbanização periférica), tendo eclodido em profunda desigualdade social no acesso à terra urbana e à moradia digna e produzido bairros deficitários quanto à oferta de espaços públicos, de

“oportunidades de emprego, transporte coletivo de qualidade e de equipamentos urbanos e sociais básicos, como, por exem-

plo, creches, espaços culturais e escolas de educação infantil, assistência social, entre outros”²³.

Essa revisão foi empreendida segundo os ditames da Lei 10.527/2001, especialmente no tocante ao imperativo de participação social popular dos segmentos interessados e envolvidos nesse processo.

Entre as alterações de maior relevância no PDE-SP²⁴ constam: *a*) o adensamento populacional, com a construção de prédios verticais bem próximos às estações e pontos de transporte coletivo alternativo aos carros individuais (trem, ônibus, ciclovias); *b*) a instituição de ZEIS (zonas de interesse social) em áreas consideradas centrais, reservadas à população de até três salários mínimos, com a consequente regularização

²³ Nos termos da Exposição de Motivos que instrui o PDE-SP,

“a maior parte desses problemas urbanos estruturais, os quais ainda subsistem na cidade de São Paulo, foi constituída durante a segunda metade do século XX, período de intensa urbanização periférica e acelerado processo de conturbação metropolitana impulsionada pelos fatores que promoveram a transição rural-urbana. Ao longo das décadas da segunda metade do século XX, a transição rural-urbana ocorreu no país em estreita relação com a transição demográfica, a concentração fundiária no meio rural, os fluxos migratórios inter-regionais, o crescimento econômico desigual, a industrialização, entre outros fatores”.

Ver *Exposição de Motivos do Plano Diretor Estratégico*. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/principal-pde>>. Acesso em 19 set 2014.

²⁴ SÃO PAULO (Município). Lei 16.050, d 31 de julho de 2014. *Diário oficial da cidade de São Paulo*, Gabinete do Prefeito, São Paulo, SP, 01 ago, 2014, n. 140, suplemento. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/legislacao/plano_diretor/index.php>. Acesso em: 30 set 2014.

de favelas e loteamentos na área; *c*) a limitação de vagas para carros a uma unidade, notadamente nas regiões vizinhas aos corredores urbanos (zonas de transporte coletivo), sob pena de pagamento de outorga onerosa para vagas adicionais; *d*) a instituição de cotas de solidariedade no montante de 10% (dez por cento) do valor do terreno utilizado para obras acima de 20 mil m² a serem empregues na construção de moradias populares, com o fito de solucionar o problema do déficit habitacional; *e*) a recriação da zona rural com o objetivo de conter a expansão horizontal da cidade, além de promover a proteção ambiental e o desenvolvimento de atividades nessa área como agricultura e ecoturismo; *f*) a instituição de recursos e fundos para construção de parques na cidade e investimento em mobilidade; *g*) a instituição de polos de desenvolvimento econômico em regiões de baixos índices de emprego, mas de grande densidade populacional com o objetivo de dinamizar a implantação de atividades econômicas nesses locais.

As reformas empreendidas vão em direção à correção das deturpações oriundas do processo urbanístico periférico que comprometeram drasticamente o espaço urbano paulistano, sua ocupação e acesso aos equipamentos socioeconômicos em sentido transformador da realidade atual, para esta e para as próximas gerações. Esse movimento revela a preocupação com um desenvolvimento capaz de fomentar e promover condições dignas de vida e igualdade e justiça sociais pela implementação dos DESC. Entretanto, o destaque no PDE-SP, quanto ao processo de elaboração, discussão e aprovação, está especialmente centrado na participação social e popular dos segmentos envolvidos, notadamente os cidadãos diretamente interessados na mudança de sua realidade urbana, assim, o processo de discussão e proposição do PDE-SP foi feito, basicamente, em 4 fases, conforme Relatório de Revisão Participativa da Prefeitura

de São Paulo ²⁵: a) avaliação temática do plano vigente (PD-SP/2002); b) oficinas públicas para levantamento de propostas, realizadas em todas as subprefeituras; c) sistematização das propostas recebidas; d) devolutiva e discussões públicas da minuta do projeto de lei através de audiências públicas, com a presença e participação do Movimento dos Sem Teto, que pleiteava a regularização dos espaços invadidos e a construção de habitações populares.

O PDE-SP foi aprovado após longo e exaustivo processo de discussão com os atores sociais envolvidos na questão. Até o momento, esse processo deu um salto democrático nas perspectivas da participação e da crescente igualização econômico-social dos sujeitos. A efetiva participação de movimentos sociais e populares, ONG's, Universidades e outras instituições, ao lado de segmentos da iniciativa privada responsáveis por externar e apontar seus anseios e necessidades, conjugou um movimento de ponderação entre as estratégias econômicas capitalistas e a necessidade de vivência digna e efetivação de direitos humanos, gerando um sentimento de renovação de perspectivas no sentido da humanização, modernização e sustentabilidade urbanas, pela construção de um novo marco jurídico, desafiado à efetivação.

Se o objeto central do DdD é possibilitar um planejamento de estratégias sociais e econômicas que sirvam de instrumentos à consecução de um tipo de desenvolvimento que respeite e incentive os DESC, a ideia de associação Estado/Sociedade civil na construção e indução do novo DaC, em contexto democrático e includente, pode conjugar elementos que levem à

²⁵ SÃO PAULO (Município). *Relatório de revisão participativa dos instrumentos de planejamento e gestão urbana*. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/relatorio-de-participacao>>. Acesso em 30 set 2014.

efetivação do DaD, mostrando que o bem-estar coletivo é o objeto maior do desenvolvimento e da sustentabilidade urbana. O foco do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor mencionado é a compatibilização entre o desenvolvimento da cidade e o bem-estar dos seus habitantes, tomado em visão coletiva e igualitariamente distribuído (Carvalho SANTOS, 2006, p. 36). A perspectiva da participação popular coloca em evidência a democracia econômica, capaz de

“oportunizar, com ampla liberdade, a participação da população no processo de tomada de decisões econômicas que lhe afetam, até mesmo para se ter conhecimento de suas escolhas e preferências” (NETO, 2012 p. 97).

O resultado da ampliação do processo democrático de escolha e da implementação progressiva e constante das políticas de inclusão urbana se verifica pela realização dos itens de acessibilidade dos DESC no contexto urbano, quais sejam moradia, saneamento, transporte, educação, saúde, trabalho, lazer, entre outros, para todos. Trata-se da execução de uma política de urbanização em contexto de um tipo de desenvolvimento econômico que equilibre os seus custos, mas que enseje a formação de cidades sustentáveis, pelo viés do primado da justiça e da igualdade social. Sem dúvida, abrange um desafio de proporções homéricas, lembrando Ignacy SACHS, “o desenvolvimento sustentável é, evidentemente, incompatível com o jogo sem restrições das forças do mercado” (SACHS, 1998, p. 55).

5. Considerações finais

As premissas e análises apresentadas sobre desenvolvimento, DaD, DdD, crescimento econômico e desenvolvimentismo, contextualizados em relação ao Direito à Cidade, trazem

à baila o fenômeno da urbanização capitalista, nomeadamente aquela ocorrida nos países da periferia, com características peculiares. A estruturação capitalista do espaço urbano, levada a efeito em parceria com os Estados, modificou e condicionou o *modus vivendi* das populações, causando consequências sociais de grande relevância, ao reputar ao cidadão a condição de consumidor, ao invés de titular de direitos econômicos, sociais e culturais, e ao administrar um formato de urbanização separatista e excludente, estruturada dualisticamente entre o centro e as periferias, com sérias distorções na distribuição dos DESC.

É fato que o capitalismo foca a sua atuação na reaplicação dos lucros, contrariamente à finalidade distributiva e equitativa dos DESC. A questão que se coloca é como compensar interesses contrapostos — de um lado, a busca pelo constante aumento do capital, e do outro lado (ao menos, em tese), a responsabilidade de efetivar direitos segundo ditames de justiça social e proporcionar um espaço urbano minimamente equilibrado no que diz respeito à fruição desses DESC. Instala-se, nesse contraponto, uma crise de legitimação do Estado, enquanto o regime de mercado segue o seu curso normal, posto não estar institucionalmente vinculado a objetivos de bem-estar ou à construção da cidadania social.

Essa falta de ponderação real de interesses, no contexto das cidades, induz a uma crise democrática de grande expressão, tendo em seu epicentro a liberdade como valor essencial, porém drasticamente tolhido e vilipendiado. Importa que os indivíduos possuam a liberdade, encarada como direito humano inalienável, da escolha real, não em sentido aleatório, mas a partir da conscientização sobre sua condição, funcionalidade e capacidades, entendidas estas como a potencialidade de externar e definir seu modo de vida, padrão de consumo e os recursos que devem usufruir. Sem educação, saúde, alimentação e moradias adequadas, afigura-se quase inviabilizada

essa premissa de liberdade como causa e fim do desenvolvimento e como base da democracia econômica, de modo a garantir o planejamento do desenvolvimento sustentável, com equilíbrio entre os custos ambientais e sociais e o progresso econômico.

O Estado, embora ciente de sua responsabilidade, precisa agir na definição das políticas públicas de efetivação dos DESC, segundo o arcabouço prioritário de necessidades variantes, em conformidade com a realidade de cada espaço urbano, alinhando missão e ação. Nesse contexto, os citadinos se encontram muitas vezes em situação de vulnerabilidade, tendo a sua subjetividade cooptada pela oferta de um conjunto de bens materiais, colocados ao seu dispor mediante pagamento certo, e que terminam por lhes embaçar a consciência política e social acerca de seu poder reivindicatório e de sua capacidade de escolha na definição dos DESC (direito ao uso dos recursos), de modo a intervir na formação do espaço urbano.

A ideia é um movimento inverso de participação popular, das bordas para o centro, e não do centro para as periferias, como as “jornadas de junho”, ocorridas no Brasil, em 2013, resultantes dos movimentos populares. Para tanto, é preciso eleger e assumir um ponto de partida. Quando se fala em plano de desenvolvimento, refere-se à previsão de um arcabouço de estratégias socioeconômicas prospectivas capazes de forjar um modelo de desenvolvimento urbano sustentável em dado espaço e tempo, que remeta à consolidação de uma ordem econômica instrumentalizada politicamente para a implementação de objetivos econômicos e sociais, em processo de refiguração da estrutura social como essencial ao novo modelo de sustentabilidade urbana.

A par dessas considerações, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo se afigura como marco jurídico nacional de grande envergadura para a profusão das alterações e estratégias

de desenvolvimento sustentável e de democracia participativa e econômica. O acesso a espaços comuns, em meio a estratégias de mobilidade urbana, aproxima o cidadão dos serviços de educação e saúde; a reestruturação de zonas de baixa potencialidade industrial para o fomento de empregos em espaços dispersos economicamente, assim como a legitimação e legalização de áreas invadidas, são medidas que podem reduzir o déficit habitacional. São expressões do movimento participativo cidadão que convergem para novos padrões sociourbanísticos e sustentáveis, com ações econômicas voltadas para a chamada cidade digna, equitativamente promotora do bem-estar social. A reurbanização não prescinde das estratégias econômicas, tampouco estas, para serem levadas a efeito, devem levar à desconstrução de direitos. É preciso encontrar o ponto de equilíbrio.

Referências

- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zaar, 2001.
- . *Capitalismo parasitário*. Rio de Janeiro: Jorge Zaar, 2010.
- . *Confiança e medo na cidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zaar, 2009.
- BAVA, Silvio Caccia. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Ano 7. No. 73
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- CRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- DEMETERCO NETO, Antenor. “Democracia e regulação: uma teoria para a efetivação do direito humano ao desenvolvimento econômico”. In: PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina (coords.). *Direitos humanos na ordem contemporânea: proteção nacional, regional e global*. Curitiba: Juruá, 2012, vol. V.
- DIREITO, 15., 2006, Manaus. *Anais*, Manaus: CONPEDI, 2006, p. 6952-6973.
- FEITOSA, M. L. A. M.; FRANCO, F. C. O.; PETERKE, Sven; e VENTURA, V. A. M. F. *Direitos humanos de solidariedade: avanços e impasses*. Curitiba: Appris, 2013.

- FURTADO, Celso. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- . *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Círculo do Livro, 1985.
- . *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Editora Nacional, 1971.
- . *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. São Paulo: Paz e.
- GRAU, Eros Roberto. *Elementos de direito econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.
- HARVEY, David. “O direito à cidade”. *Revista Piauí*. Ed. 82, jul/2013. Disponível em: <<http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-82/tribuna-livre-da-luta-de-classes/o-direito-a-cidade>>.
- . *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- LEFEVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5 ed. São Paulo: Centauro, 2005.
- MARICATO, Ermínia et. al. *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2013.
- ONU. *Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento*, 1986.
- . *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, 1966.
- PEIXINHO, M. Messias; FERRARO, Suzani Andrade. *Direito ao desenvolvimento como direito fundamental*. In: XVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, Belo Horizonte: Fundação Boiteux, 2007, p. 6952-6973.
- PEREIRA, A. C. B. *Crescimento e desenvolvimento econômico*. São Paulo: FGV, 2008.
- PROVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 9 ed. São Paulo: Saraiva, p. 28.
- . “Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos”. *SUR — Revista Internacional dos Direitos Humanos*. Ano I, Número I, 2004, p. 22.
- RISTER, Carla Abrantkoski. *Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências*. São Paulo: Renovar, 2007.
- SACHS, Ignacy. *Pensando sobre o desenvolvimento na era do meio ambiente*, 1998, Santiago. *Anais*, Santiago, 1998.
- SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- SÃO PAULO (Município). Lei 16.050, d 31 de julho de 2014. *Diário oficial da cidade de São Paulo*, Gabinete do Prefeito, São Paulo, SP, 01 ago, 2014, n. 140, suplemento. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/legislacao/plano_diretor/index.php>. Acesso em: 30 set 2014.

- SÃO PAULO (Município). *Exposição de Motivos do Plano Diretor Estratégico*. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/principal-pde>>. Acesso em 19 set 2014.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 6 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SENGUPTA, Arjun. *O direito ao desenvolvimento como um direito humano*. Social Democracia Brasileira, 2002. Disponível em: <http://ww1.psd.org.br/psdb_antigo/Partido/itv/revista/revista_02/p7292_o_direito.pdf>.

Resumo: Este ensaio aborda as relações existentes entre o Direito à Cidade, o Direito Econômico do Desenvolvimento e o Direito Humano ao Desenvolvimento. Parte-se do pressuposto de que o arcabouço teórico preceptivo do Direito à Cidade seria resultante da análise socioeconômica dos processos de industrialização e urbanização, que, por sua vez, refletem opções econômicas no campo do Direito do Desenvolvimento (DdD). A questão preliminar é reconhecer que as medidas de crescimento econômico, focadas em estratégias de monitoramento econômico, de base linear, nem sempre importam em ações de desenvolvimento socioeconômico. O Direito Humano ao Desenvolvimento (DaD) pressupõe as noções de sustentabilidade socioambiental e de democracia econômica, com participação qualificada dos sujeitos sociais, encaradas em perspectiva contínua e articulada, como norteadores do processo de desenvolvimento. Nesse contexto, o Direito à Cidade (DaC) assume relevância, posto demandar a fruição simultânea de direitos (de primeira, segunda e terceira dimensões), com especial destaque para o exercício dos direitos econômicos, sociais e culturais (DESC), no ambiente citadino, devendo instrumentalizar e efetivar propósitos de desenvolvimento plural (DdD e DaD conjugados). Para finalizar, o ensaio aborda o novo Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo como tentativa de conjugação prática desses direitos.

Palavras-chave: direito à cidade; desenvolvimento; sustentabilidade urbana; democracia econômica.

Right to the city: the relationship between the right of and the right to development at the crossroads between urban sustainability and economic democracy

Abstract: This essay addresses the relationship between the Right to the City, the Economic Right of Development and the Human Right to Development. The theoretical framework of the Right to the City is

assumed to result from a socioeconomic analysis of industrialization and urbanization processes, which, in turn, reflect economic options in the field of Right of Development (RoD). A primary issue is recognizing that measures of economic growth focused on linear economic monitoring, do not necessarily generate actions of socioeconomic development. The Human Right to Development (RtD) presupposes the notions of social and environmental sustainability and economic democracy as guiding elements of the developmental process viewed from a continued and articulate perspective. In this context, the Right to the City is of great relevance since it demands a simultaneous exercise of rights (of first, second and third dimension), with a special emphasis on the exercise of economic, social and cultural rights (ESCR) within the urban environment, with the purpose of implementing and accomplishing plural development (RoD and RtD combined). Finally, this essay analyzes São Paulo's new strategic development plan as an attempt to jointly implement these rights.

Keywords: right to the city; development; urban sustainability; economic democracy.

Maria Luíza Pereira de Alencar Mayer Feitosa
Alessandra Danielle Carneiro dos Santos Hilário

Centro de Ciências Jurídicas,
Universidade Federal da Paraíba — Brasil