

DIREITO DIFUSO À CIDADE SUSTENTÁVEL: DO SIMBOLISMO À COLONIALIDADE

THE RIGHT TO SUSTAINABLE CITY: FROM SYMBOLISM TO COLONIALITY

Virginia Junqueira Rugani Brandão*

RESUMO

O direito à cidade sustentável é amplamente comentado no âmbito internacional e, no Brasil, foi consagrado pela Constituição Federal, ainda que não expressamente, e pelo Estatuto da Cidade. No entanto, é patente a dificuldade de concretizar esse direito considerado fundamental. As dificuldades giram em torno da própria compreensão de seu significado, e também do hábito em tratar os direitos fundamentais como algo simbólico. Estas questões já foram, em alguma medida, evidenciadas pela doutrina urbanista. O que este artigo objetiva é aprofundar na problemática para denunciar que a falta de efetividade desse direito está para além da questão de uma reforma legal ou de sua força simbólica, mas se dá em razão da modernidade arraigada na sociedade atual que impede avanços que signifiquem real poder popular.

Palavras-chave: Direito à cidade sustentável; Efetividade; Simbolismo; Colonialidade.

ABSTRACT

The right to sustainable city is widely reported internationally and in Brazil was enshrined in the Federal Constitution, although not expressly, and by the City Statute. However, it is clear the difficulty of materialize this fundamental right. The difficulties revolve around the own understanding of its meaning, and also the habit of dealing with fundamental rights as something symbolic. These issues have been, to some extent, evidenced by the urbanist doctrine. What this article aims, is to deepen the problematic to conclude that the lack of effectiveness of this right is beyond the question of legal reform or its symbolic force, but occurs

* Mestranda em Direito Público pela PUC Minas. Pesquisadora/extensionista do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas – NUJUP. Advogada administrativista. Correspondência para/Correspondence to: Rua Desembargador Jorge Fontana, 428, Belo Horizonte, Minas Gerais, CEP: 30320-670. E-mail: vbrandao@papinilacerda.com.br. Telefone: (31) 3507-7720.

because of modernity rooted in our society that prevents advances that mean real people power.

Keywords: The right to sustainable city; Effectiveness; Symbolism; Coloniality.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende denunciar o que está por trás da concretização do direito à cidade sustentável, expressamente previsto no Estatuto da Cidade e, de certa forma, abrangido pela Constituição Federal.

O tema (direito à cidade sustentável) é largamente comentado no âmbito internacional, por meio de conferências e documentos, como a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, o Fórum Urbano Mundial ONU-Habitat, a Rio 92, a Rio mais 20, a Carta de Atenas, a Agenda 21, a Carta Medellín, entre outros.

Com efeito, a maior parte da população vive nas cidades, que tem sido o principal espaço para transformações econômicas e sociais da civilização, local em que os indivíduos se relacionam, trabalham, habitam, praticam lazer, expressam sua cultura e religião.

132

Nesse contexto, a preocupação com a sustentabilidade visa justamente garantir que a cidade seja um ambiente agradável, funcional e plural para as presentes e futuras gerações. Como será comentado ao longo do trabalho, a sustentabilidade não se limita à questão de preservação de recursos ambientais, mas tem também um viés econômico, social, cultural e territorial, em completa consonância com o princípio da dignidade humana e da expressão máxima da democracia participativa.

No entanto, verifica-se grande dificuldade em tornar efetivo este direito à cidade sustentável. As cidades são locais degradados e excludentes, compreendendo vazios urbanos, degradação ambiental, poluição, excesso de lixo, imóveis depredados, trânsito desordenado. Estranhamente, esta situação é a realidade considerada normal em diversas localidades no mundo. Os problemas urbanos envolvem ainda inadequação de alocação dos recursos financeiros, falta de emprego, falta de moradia adequada, insegurança e aumento da violência, crescimento da desigualdade social, uso impróprio do solo, falta de áreas verdes, inadequado suprimento de água e saneamento, enfim, os exemplos são inúmeros.

Na tentativa de justificar essa situação díspare entre realidade e lei, o artigo irá primeiramente discutir o significado do direito difuso à cidade sustentável para, então, apresentar a teoria pioneira do francês Henri Lefebvre sobre a cidade e sua concretização, comentada pelo urbanista brasileiro Edésio Fernandes. Após, será abordada a teoria sobre a força simbólica da lei, trazida pelo brasileiro Marcelo Neves e, por fim, acrescentam-se os pensamentos do colombiano Ricardo

Sanín, acerca da encriptação do poder. Ao final, conclui-se que a falta de efetividade do direito à cidade sustentável está para além da questão de uma reforma legal ou de sua força simbólica, mas em razão de uma modernidade arraigada na sociedade atual que impede avanços que signifiquem real poder popular, é o que se denominará de colonialidade.

O DIREITO DIFUSO À CIDADE SUSTENTÁVEL

No Brasil, entre os anos de 1940 e 1991, o êxodo rural fez com que a população das cidades crescesse de 31,2% para 75% do total de habitantes. Esse fenômeno da rápida urbanização caminhou de mãos dadas com a eclosão das atividades industriais. A cidade tornou-se o palco da vivência humana para suprir suas necessidades biológicas e psicológicas. No entanto, a velocidade desse processo desacompanhada de um planejamento teve consequências negativas que se estendem até os dias atuais¹.

A cidade é a representação de um verdadeiro caos de exclusão social, segregação espacial de base econômica e cultural, crise habitacional, degradação ambiental, produção exagerada de lixo, poluição, trânsito desordenado, dominação violenta dos interesses privados econômicos. Interessante trazer na íntegra a constatação da situação de 33 cidades ao redor do mundo, à época da Carta de Atenas²:

Trinta e três cidades foram analisadas, por ocasião do Congresso de Atenas, por diligência dos grupos nacionais dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna: Amsterdã, Atenas, Bruxelas, Baltimore, Bandoeng, Budapeste, Berlim, Barcelona, Charieroi, Colônia, Como, Dalat, Detroit, Dessau, Frankfurt, Genebra, Gênova, Haia, Los Angeles, Litoria, Londres, Madri, Oslo, Paris, Praga, Roma, Roterdã, Estocolmo, Utrecht, Verona, Varsóvia, Zagreb e Zurique. Elas ilustram a história da raça branca sobre os mais diversos climas e latitudes. Todas testemunham o mesmo fenômeno: a desordem instituída pelo maquinismo em uma situação que comportava até então de relativa harmonia; e também a ausência de qualquer esforço sério de adaptação. Em todas essas cidades o homem é molestado. Tudo que o cerca sufoca-o e esmago-o. Nada do que é necessário a sua saúde física ou moral foi salvaguardado ou organizado. Uma crise de humanidade assola as grandes cidades e repercute em toda a extensão dos territórios. A cidade não corresponde mais a sua função, que é a de abrigar os homens, e abrigá-los bem.

133

¹ FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 3-23. volume único.

² CIAM-Congresso Internacional de Arquitetura Moderna. *Carta de Atenas*. 1993. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=233>>. Acesso em: 3 ago. 2014.

Ainda que não se mencione cidades da América Latina, é interessante perceber como o fenômeno é parecido. Na verdade, esses processos são globais porque acompanham a própria condição humana e os efeitos ruins da modernidade que se arrasta à contemporaneidade.

A partir de tais constatações, atreladas ao momento internacional de preocupação com o futuro da humanidade, criou-se o termo desenvolvimento sustentável, consagrado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1987, também conhecida como Comissão Brundtland, cujo relatório produziu o seguinte conceito, reverberado na Agenda 21 e Rio 92:

Desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações futuras (...) é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades³.

Esse conceito se alastrou pelo mundo e, no Brasil, é possível ver seus reflexos na Constituição Federal de 1988, principalmente, em seus arts. 182 e 183. Na realidade, desde a década de 1960, iniciaram-se no país movimentos estruturais da questão fundiária nas zonas rural e urbana. No entanto, durante a ditadura militar suspendeu-se tais reformas, que voltaram à tona nos anos 1970 e 1980, época em que os movimentos sociais começavam a ganhar mais relevância política⁴.

Com efeito, com a politização da questão urbana, compreendida como elemento fundamental para o processo de democratização da sociedade brasileira, a Carta Magna brasileira alterou o *status* jurídico das cidades, para reconhecer a plena urbanização do país. Dez anos mais tarde, o Estatuto da Cidade fez previsão expressa à garantia do direito a cidades sustentáveis⁵.

A cidade e suas funções sociais

Atualmente, pelo menos assim se depreende do Estatuto da Cidade e do campo doutrinário, percebe-se que a cidade, antes de ser um espaço físico, é também um espaço social, de onde parte a ideia das funções sociais da cidade.

³ Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Relatório Brundtland*. 1987. Disponível em: <<http://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2014.

⁴ SAULE apud LUCENA, Felipe Campos; SILVA, Maria Eliza Lemos Scheller Pereira. O direito à cidade sustentável como direito fundamental. *Anais do XVII Congresso Nacional do Conpedi*, 2008.

⁵ Idem.

O modelo de cidade moderna encontrado na Carta de Atenas de 1993 é visto sob a ótica sujeito-objeto, da racionalidade e da funcionalidade inerentes ao conhecimento técnico-científico, com espaços bem definidos para a habitação, o trabalho, o lazer, a circulação e o patrimônio histórico. Nesse contexto, o Estado surge como organismo neutro voltado para a realização do bem comum, executor dessas políticas, de maneira que a garantia das funções da cidade recai ao executivo.

A habitação é vista como o principal refúgio do núcleo familiar, sendo necessário, pois, salvaguardar moradias fixas e dignas concretizando o acesso a todos os habitantes. O trabalho é essencial para que a vida urbana funcione, mas, com expansão do maquinismo, rompeu-se com a antiga organização do trabalho que deixou de ser próximo à moradia do cidadão, causando desordem. O lazer, os espaços de recreação que acolham atividades coletivas, são imprescindíveis à realização integral do ser humano e devem ser bem conservados e destinados. A circulação ou mobilidade, deve ser vista como processo eficiente e integrado de fluxo de pessoas e bens envolvendo todas as formas de deslocamento. Finalmente, tem-se a preservação da herança do passado como salvaguarda dos testemunhos da vida contínua cidadina.

Tais funções da cidade, que serviram de base do planejamento urbano (fragmentado) durante décadas, foram alvo de críticas, principalmente pelo segmento urbanista, fazendo surgir a Nova Carta de Atenas em 1998, revisada em 2003.

Este documento, cunhado pelo Conselho Europeu de Urbanistas, concentra-se nos habitantes, abordando dez funções para cidade que se referem às cidades europeias, mas com a pretensão de serem aplicadas em qualquer cidade do mundo. Os novos conceitos são: uma cidade para todos, que deve buscar a inclusão das comunidades através da planificação espacial, e medidas sociais e econômicas que por si só devam combater o racismo, a criminalidade e a exclusão social; a cidade participativa, desde o quarteirão, o bairro, o distrito, o cidadão deve possuir espaços de participação pública para a gestão urbana, conectados numa rede de ação local⁶.

Ainda mais recente é a Carta Medellín, criada em abril de 2014 em decorrência do Sétimo Fórum Urbano Mundial ONU-Habitat realizado na Colômbia. O texto é inspirador e respira a experiência de Medellín como cidade,

mas não pretende apresentá-la como o modelo a ser seguido nem torná-la eixo da argumentação, fundamentalmente porque não trata de prevalecer no espírito universal das urbes, mas simplesmente ilustrar com Medellín

⁶ GARCÍAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. As funções sociais da cidade. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*, v. 4, 2008.

algumas formas de gestão do público, em particular, do urbano. Também fala sobre os profundos desafios de nossa cidade, no que toca à equidade, à violência, à educação, à participação dos cidadãos e à cultura da legalidade; e convida a pensar alternativas viáveis para abordar estes assuntos⁷.

O conteúdo desta última Carta mostra-se muito mais integrado aos anseios atuais de sustentabilidade, compatibilizando a gestão e a governabilidade da cidade com os seguintes pilares: territorial, populacional, político, institucional, econômico, social, cultural e ambiental, a partir de um pensar integral do local e do contexto, levando em consideração a cidadania.

A cidade sustentável como direito difuso

O direito à cidade sustentável surge (em um viés positivo-legalista) no momento em que a qualidade de vida urbana recebe influxos constitucionais, dotando-a de força normativa vinculante, de maneira que, a todas as pessoas deve ser assegurado o direito a uma cidade e ao seu usufruto dentro dos princípios da sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social⁸.

Remarca-se que o direito não é a qualquer cidade, mas a uma cidade sustentável, ou seja, que cumpra suas funções sociais de maneira sustentável.

136

Usualmente, a sustentabilidade é confundida com preservação do meio ambiente para as gerações futuras. No entanto, calha citar aqui um conceito mais abrangente que envolve uma concepção pentadimensional (econômico, social, ambiental, territorial e cultural), segundo o qual a sustentabilidade é alcançada quando se alia o desenvolvimento econômico a ações que não são excludentes do ponto de vista social e ao mesmo tempo harmônicas com o meio ambiente. O aspecto territorial se manifesta na ideia de que toda ação é pensada dentro de um determinado território e depende de um planejamento, e a dimensão cultural é voltada para a necessidade de preservar a identidade dos habitantes daquele espaço, com respeito à diferença e ao pluralismo. As cinco dimensões devem ser levadas em conta simultaneamente em termos de planejamento, para que as políticas públicas sejam coerentes e eficientes⁹.

Assim, pode-se dizer que o direito à cidade sustentável está atrelado à democracia, na medida em que “visa garantir condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania e os direitos humanos (civis, políticos, econômicos,

⁷ SÉTIMO FÓRUM URBANO MUNDIAL – ONU-HABITAT. *Carta de Medellín*. 2014. Disponível em: <<http://en.urbansolutionsplatform.org/CartaMed/pdf/CartaMedellin-Portugues.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2014.

⁸ LUCENA; SILVA, 2008, op. cit.

⁹ Ideias desenvolvidas no âmbito do grupo de pesquisa GT Função Social da Propriedade, dentro do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas – NUJUP, vinculado à FMD e PPGD, em 2013.

sociais, culturais e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado”¹⁰.

Por óbvio, trata-se de interesse difuso, uma vez que é atribuído a toda sociedade, ou seja, seus titulares são pessoas indeterminadas, ligadas por circunstâncias de fato por habitarem em um mesmo espaço físico e político. Afinal, todos os habitantes da cidade são afetados pela maneira como se desenvolvem suas funções sociais.

Alguns autores consideram o direito à cidade sustentável como direito fundamental.

Para eles, o direito à cidade sustentável apresenta coerência harmônica com os objetivos do Estado brasileiro e os mesmos propósitos dos princípios da dignidade humana e da solidariedade que são núcleos centrais legitimadores dos direitos fundamentais, além de constituir norma de ordem pública e interesse social, conformando-se com o princípio constitucional da função social da propriedade¹¹.

Nessa condição, o direito fundamental à cidade sustentável possui aplicabilidade imediata e máxima efetividade, o que significa uma postura ativa do Estado para criar pressupostos fáticos necessários ao exercício efetivo desse direito, sob pena de responsabilizar-se civil, administrativa e criminalmente.

Faz sentido, portanto, que, tanto a aplicação quanto a interpretação dessa norma devam garantir-lhe capacidade máxima de regulamentação e de realização, conferindo eficácia aos existentes instrumentos que veem nela sua finalidade última.

137

O direito à cidade materializado pelo Estatuto da Cidade

Na visão de Edésio Fernandes¹², o conceito de direito à cidade utilizado na América Latina, e que inspirou o Estatuto da Cidade brasileiro, foi cunhado pelo filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre, nas décadas de 1960 e 1970.

Em breves linhas, a teoria de Lefebvre aponta a necessidade de se desvencilhar do liberalismo tradicional para formar um novo pacto social, fruto de um novo projeto social que cuide de reformar o Estado de Direito e a democracia representativa, gerando qualidade de cidadania por meio do direito à cidade.

Trata-se de um novo pacto político, em contraposição ao pacto liberalista ainda dominante na América Latina, para reconhecer e legalizar os direitos dos

¹⁰ LUCENA, Felipe; SILVA, 2008, op. cit.

¹¹ Ibid, 2008.

¹² FERNANDES, Edésio. *La construcción del derecho a la ciudad en Brasil*. 2014. Disponível em: <<http://derechoalaciudadflasco.files.wordpress.com/2014/01/edesio-fernandes-la-construccion-del-derecho-a-la-ciudad-en-brasil.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2014.

cidadãos a participar de forma completa e ativa na sociedade política e civil como condição *sine qua non* para expansão e aprofundamento da democracia. A ampliação e efetivação dos direitos de cidadania são fundamentais para promover uma governabilidade democrática das cidades.

O filósofo francês estabelece, portanto, um elo entre as ideias de cidade, cidadania e democracia como possível solução às profundas mudanças socioeconômicas ocorridas durante os últimos séculos que criaram – ou aumentaram – o abismo existente entre os direitos do homem e o conjunto de direitos dos cidadãos, que permaneceram anacrônicos, comprometendo a existência mesma da ordem democrática.

Para Lefebvre, os cidadãos se definem pela forma como participam de uma rede de práticas sociais em sua família, profissão e em seu habitat – em uma cidade, região e/ou país – com a ordem estatal, estabelecendo vínculos com múltiplas culturas e obrigações a favor de uma sociedade pluralista.

Assim, segundo Henri Lefebvre, a qualidade da condição de cidadania hoje implica o reconhecimento de outros direitos políticos que estão abraçados aos requisitos da vida diária no mundo moderno, mas que, todavia, não se materializaram completamente. Deve-se, então, corrigir o desequilíbrio histórico resultante da ênfase excessiva dada aos valores típicos da produção capitalista do espaço urbano.

138

Foi a partir dessa teoria, que Lefebvre transforma a cidade em direito, representando o direito dos residentes das cidades a desfrutar completamente da vida urbana com todos os serviços e vantagens e também a tomar parte na gestão das cidades¹³.

Para Edésio Fernandes¹⁴, tal conceito é entendido com uma perspectiva filosófica e política combinadas que brinda a essência da formulação tanto de um discurso geral sobre os direitos e a justiça social como para um enfoque mais específico do desenvolvimento urbano, também baseado nos direitos (de cidadania). Segundo a ótica do autor, falta ao conceito de Lefebvre um teor de direito legal, que deve ser melhor explorado.

Fernandes¹⁵ se apegua a essa questão, por acreditar na importância de uma discussão concatenada e fundamentada sobre o papel fundamental da lei no processo de urbanização. O autor pretende desvendar em que medida a ordem legal determinou o padrão exclusivista do desenvolvimento urbano, de maneira que a reforma urbana depende diretamente de uma reforma legal.

¹³ LEFEBVRE apud FERNANDES, 2014, op. cit.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Idem.

Ainda que no Brasil a concreção ao direito a cidade tenha avançado, Edésio Fernandes¹⁶ reconhece que existem graves problemas e obstáculos a superar com uma renovada mobilização sociopolítica no país para a completa adoção da nova ordem jurídica urbano-legal.

Segundo o autor, tais problemas e obstáculos existem em razão do fato de que a investigação urbana não deu atenção à função do ordenamento político-legal liberal na determinação dos padrões exclusivistas de desenvolvimento urbano. Os obstáculos são, portanto, as disposições obsoletas da ordem legal urbanística dominante.

Nesse contexto, Fernandes considera que o Estatuto da Cidade conseguiu, de certa forma, romper com o tratamento individualista próprio do legalismo liberal, responsável pela tradição de planejamento tecnocrático, baseado em regras urbanísticas com desejos elitistas que desconsideram as realidades socioeconômicas locais.

Ele enxerga o Estatuto da Cidade como a representação da doutrina de Lefebvre por representar a união de quatro dimensões principais: a conceitual, que traz elementos para interpretar o princípio da função social da propriedade e da cidade; a regulação de novos instrumentos legais, urbanísticos, financeiros para que os municípios construam e financiem uma ordem urbana diferente; a identificação de instrumentos legais para a completa regularização de assentamentos informais em zonas urbanas privadas e públicas; a necessidade de integrar planejamento, legislação e gestão urbanas.

Deste modo, para Fernandes¹⁷, o Estatuto da Cidade abriu um novo conjunto de possibilidades para construir e financiar um novo ordenamento urbano que é simultaneamente mais eficiente no econômico, mais justo no político e mais sensível às questões sociais e ambientais, além de democratizar o processo de tomada de decisão em relação ao planejamento urbano.

No entanto, ele mesmo pondera que a efetivação do Estatuto da Cidade dependerá de reforma das ordens urbano-legais pelos municípios, pois que seu papel é essencial para que o padrão exclusivista possa ser revertido.

A FORÇA SIMBÓLICA DA LEI (DIREITO)

Conforme salientado no capítulo anterior, o direito difuso à cidade sustentável, considerado como direito fundamental e/ou materializado no Estatuto da Cidade, só tem sentido na medida de sua efetivação pelos Municípios e cidadãos. Contudo, treze anos após a publicação do Estatuto da Cidade, é perceptível como esse direito ainda está longe de ser alcançado.

¹⁶ LEFEBVRE apud FERNANDES, 2014, op. cit.

¹⁷ Idem.

Edésio Fernandes aposta em uma reforma urbanística-legal. No entanto, verifica-se que vários Municípios reproduziram o teor do Estatuto ou mesmo detalharam os instrumentos de forma a adequá-los, em alguma medida, à realidade local e, mesmo assim, não há efetivação.

Ainda se vê Planos Diretores e leis municipais copiados de outros municípios, falta de pessoal e de gestão pública, planejamento fragmentado, ação política das secretarias do executivo segmentada entre si e desconexa com ação legislativa. Diante disso, pergunta-se qual é a real intenção do Estado perante o Estatuto da Cidade (e ao Direito à Cidade Sustentável), o qual, claramente, está dotado de força simbólica.

Sobre essa força simbólica da legislação, calha tecer algumas considerações com base em Marcelo Neves¹⁸.

O autor define a legislação simbólica a partir de três objetivos: a) confirmar valores sociais; b) demonstrar a capacidade de ação do Estado; c) adiar a solução de conflitos sociais através de compromissos dilatatórios. Assim, a legislação simbólica consiste na “produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve, primária e hipertroficamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico”¹⁹.

140

O caráter simbólico é reconhecido por sua falta de normatividade e revela o sentido político do ato de produção da lei e do texto legal produzido, prevalecendo hipertroficamente sobre o aparente sentido normativo-jurídico²⁰.

Sobre o primeiro objetivo supramencionado, trata-se de norma que diferencia grupos e respectivos valores ou interesses, significando uma prevalência de concepção valorativa de determinada facção social²¹.

O segundo objetivo também se denomina legislação-álibi, cujo escopo é fortificar a confiança dos cidadãos no respectivo governo. Isso ocorre, algumas vezes, por pressão direta do público, ou seja, a lei é elaborada para satisfazer as expectativas dos cidadãos, sem que haja o mínimo de condições de efetivação. Outras vezes, ocorre como reação solucionadora imediata face à insatisfação popular. Nada mais é, portanto, do que a tentativa de aparentar soluções aos problemas sociais ou, no mínimo, de convencer o povo das boas intenções do legislador²².

O terceiro objetivo revela que as divergências entre grupos políticos não são resolvidas por meio de ato legislativo, apesar do mesmo ser aprovado consensualmente pelas partes envolvidas, o que só ocorre porque está presente

¹⁸ NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: WMF, 2007.

¹⁹ 2007, op. cit., p. 30.

²⁰ Op. cit., p. 31.

²¹ Op. cit., p. 35.

²² Idem.

a perspectiva da ineficácia da respectiva lei. Logo, o acordo funda na aparência da solução do conflito para um futuro indeterminado e não no conteúdo do diploma normativo²³.

Desse modo, para o autor em comento, a força simbólica de uma norma ocorre quando ela não tem efetividade, ou seja, quando suas diretrizes estão pendentes de aplicação ou concretização, ainda que possa ser eficaz:

A eficácia diz respeito à realização do programa condicional, ou seja, à concretização do vínculo ‘se-então’ abstrata e hipoteticamente previsto na norma legal, enquanto efetividade se refere à implementação do programa finalístico que orientou a atividade legislativa, isto é, a concretização do vínculo ‘meio-fim’ que decorre abstratamente do texto legal²⁴.

Marcelo Neves, portanto, começa a retirar o véu que cobre as verdades por detrás de um direito ou lei que não se concretiza na realidade em razão de uma superexploração do direito pela política.

ALÉM DO SIMBOLISMO, À COLONIALIDADE²⁵

Sobre a cidade, o arquiteto urbanista espanhol Gabriel Alomar Esteve²⁶ constata que: “La ciudad siempre ha sido un centro dominador; antes política y militarmente; hoy económica y culturalmente”.

Tal exame da realidade é, na verdade, uma constatação da colonialidade vivenciada pela sociedade e, conseqüentemente, reproduzida na legislação.

Sobre esse tema, é interessante trazer à baila o entendimento do autor colombiano Ricardo Sanín expresso em sua obra *Teoría Crítica Constitucional*. Sem se apegar tanto a uma solução pacífica e concreta, Sanín se preocupa em retirar o véu que encobre as verdades sobre nossa sociedade. Dessa forma, o autor aflo- ra circunstâncias ocultas ao entranhar-se no estudo sobre a teoria constitucional e a democracia, elucidando com maior profundidade o porquê da falta de efetividade da lei ou de alguns direitos. Trata-se de abordagem que explica o advento do simbolismo através da colonialidade.

Primeiramente, antes de discorrer sobre a teoria do autor colombiano, vale citar o que ele entende sobre colonialismo e colonialidade, já que esse último termo não é de conhecimento geral.

²³ Neves, 2007, op. cit.

²⁴ Op. cit., p. 48.

²⁵ As ideias discutidas especialmente neste capítulo sobre a teoria do autor Ricardo Sanín foram primeiramente explanadas pela Professora Doutora Marinella Araújo, na disciplina de mestrado denominada Teoria do Direito Público, ofertada pela PUC Minas, no primeiro semestre de 2014.

²⁶ ALOMAR, Gabriel Esteve. *Teoría de la ciudad*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1980, p. 85.

Entendemos por colonialismo uma intervenção directa de domínio del territorio de la administración y el gobierno, es decir una presencia directa de las fuerzas invasoras, como el caso de la Corona española sobre sus colonias en América, entendemos por colonialidad su transformación a diferentes tipos de dominio económico, ideológico y de penetración de fórmulas jurídicas que determinan el tejido de los entes coloniales, sin necesidad de una ocupación permanente del territorio y cumplida a través de imposiciones que van desde subordinación en organismos multilaterales, asesinatos selectivos, bases militares, hasta la imposición sutil y efectiva de escuelas de pensamiento, especialmente en el derecho, tal es el caso de la dominación de Estados Unidos, desde la Doctrina Monroe sobre América Latina²⁷.

Percebe-se, portanto, que a colonialidade é uma versão sofisticada do colonialismo. Para o autor, a colonialidade é a face oculta da modernidade. O que quer dizer que até hoje a sociedade está imersa na modernidade.

Independentemente do que se aprende comumente sobre início e fim da modernidade, é fato incontroverso que se trata de uma visão de mundo vinculada à ideia de progresso, desenvolvimento do capitalismo e estabelecimento da autonomia da razão. Em geral, aprende-se que a modernidade foi superada pela pós-modernidade, representada pelas crises das ideologias do século XX.

142

No entanto, Ricardo Sanín denuncia que ainda estamos presos à modernidade. Toda a estrutura da sociedade está amarrada nos ideais modernos acima aludidos. Com efeito, ainda hoje, o único conhecimento que validamos é aquele cujo método perpassa a racionalidade. O capitalismo e o progresso veiculados pelo liberalismo estão presentes nas decisões e ações estatais, se não explicitamente, implicitamente. Vive-se com a ideia de referenciais a serem alcançados. Referenciais estes unificados e homogeneizados, baseados em modelos eurocêntricos ou estadunidenses cuja maioria das pessoas não se identifica, mas permanece no sonho de se encaixar. O povo e a sociedade plural foram reduzidos a uma única cultura, a um único ser.

É evidente, e aqui não se descarta, que a modernidade trouxe benefícios à humanidade. Contudo, não se pode continuar negando as formas de colonialidade que ela traz, de maneira a priorizar sempre o *status quo* determinado por um pequeno grupo empoderado e reproduzido por toda a sociedade.

A partir disso, Sanín delata que apesar de nos aclamarmos como Estado Democrático de Direito, esta democracia é uma democracia de baixa intensidade. O autor resgata a origem etimológica do termo, que significa governo do povo e para o povo, apontando a democracia como o lugar natural para instalação do

²⁷ SANÍN, Ricardo. *Teoría crítica constitucional*. México, 2013, p. 118.

conflito político. Resgata-se o ambiente político amplo e não partidário como algo a não ser temido (ao contrário do que o liberalismo prega), mas produtivo ao expressar a vontade popular essencialmente díspare e plural. O sistema moderno de institucionalização, inclusive do ambiente político, ao invés de garantir direitos através de uma falsa ideia de organização e ordem é, na realidade, um processo de abdução da vontade popular, por apaziguar o conflito e transformar a política em apolítica.

Após essa breve explanação da teoria de Sanín, começa-se a compreender o que está por trás da não efetividade do direito positivado.

Com a modernidade, a forma de explicação pela divindade é substituída pela razão. Ocorre que o discurso racional é preconceituoso, vez que sua base fundamental está equivocada: ele se fundamenta em um modelo único de conhecimento. E essa ideologia é entranhada também no direito, na medida em que a racionalidade é o seu fundamento de efetividade.

O direito tornou-se uma representação da ordem e da segurança. Tornou-se um instrumento apaziguador. Elimina-se o político e em seu lugar coloca-se o direito. E não se trata aqui, de um direito acessível a todos, mas um direito com linguagem encriptada, compreendida por um grupo pequeno que o manipula a seu favor.

Em uma sociedade ainda inserida na modernidade, a única maneira de criar direitos é por meio da positivação. No entanto, o que não está visível aos olhos é a perversidade por trás desse sistema, que em última análise, trata-se da tensão entre o direito e a democracia. Criar direitos através de leis é encriptar sua aplicabilidade, porque a lei não está conectada com políticas públicas, que são opções ou ações do governo (executivo).

O direito nasce no legislativo para não funcionar. O “*apartheid*” entre legislativo e executivo ou entre direito e ciência política desmobiliza qualquer ação. Não é o judiciário que garante direitos. É o executivo.

Positiva-se um direito não para que ele seja aplicado, mas para apaziguar, iludir o povo (e aí está mais uma forma de colonialidade). Ora, em uma democracia o papel do direito não é apaziguar, já que a essência da democracia é o conflito.

Dessa forma, no que tange ao direito à cidade sustentável, garantido expressamente pelo Estatuto da Cidade, sabe-se que não é algo fácil de se alcançar, o que não justifica ações fragmentadas e incoerentes que se tem realizado em seu nome. Independentemente de ser regra ou princípio, é uma diretriz a nortear todas as ações governamentais, que só vai funcionar a partir de um planejamento integrado e participativo, desde que observadas certas condições.

Tendo em vista que, como explicado no capítulo primeiro, o direito à cidade sustentável está atrelado à democracia, na medida em que pressupõe a concretização de direitos humanos exercidos com cidadania, e sendo essência desse direito a própria pluralidade, que refletirá nas formas de moradia, trabalho, lazer,

deslocamento, enfim, o direito difuso à cidade sustentável não deixará de ser uma falácia ou um símbolo, ainda que se planeje de forma integrada e participativa, enquanto as bases que sustentam a sociedade não se libertarem da colonialidade, sob pena desse discurso ter caráter apenas retórico.

Enquanto vivermos e reproduzirmos esse sistema social contraditório, os direitos continuarão simbólicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diz-se que o caos urbanístico que vivenciamos hoje nas cidades é fruto de um planejamento inexistente, ruim ou tecnocrático. Anualmente, são realizadas conferências e encontros internacionais voltados para a discussão do direito à cidade sustentável, como aposta de solução à segregação espacial, exclusão social, poluição, produção excessiva de lixo, falta de mobilidade, falta de moradia adequada, e por aí vai.

Na década de 1970, o filósofo francês Henri Lefebvre já denunciava que o vínculo entre democracia, cidadania e cidade precisava de uma renovação, por meio de um novo pacto social, livre do liberalismo tradicional e que garantisse a plena participação popular. Para Edésio Fernandes, essa foi a ideia precursora do direito à cidade.

144

No Brasil, em 2001, foi promulgado o Estatuto da Cidade, internacionalmente aclamado por conjugar participação popular e cidade sustentável, elencando diretrizes e instrumentos para políticas públicas urbanas. No entanto, 13 anos depois, o executivo ainda engatinha rumo à pretensa concretização do direito difuso à cidade sustentável.

Quais seriam as razões para essa falta de efetividade?

Segundo a teoria de Marcelo Neves, falta força normativa à lei, que é meramente simbólica, o que ocorre quando o direito é submetido a instrumento político partidário cujo único escopo é se manter no poder, garantindo o *status quo*, promulgando direitos seja para confirmar valores sociais, para fortalecer a confiança dos cidadãos no governo ou por necessidade de solucionar conflitos de forma aparente.

Vive-se na cultura social, o ideal kantiano de que o direito positivado gera garantias e segurança. Confia-se cegamente na força normativa coercitiva do direito posto, como forma de organização da sociedade.

O que não se percebe, é a falácia por detrás desse sistema, denunciada por Ricardo Sanín. Mais do que simbólico, o direito é encriptado, é instrumento de colonialidade, meio de apaziguar o povo e reproduzir o espaço apolítico, contradizendo a ideia democrática de poder pelo povo e para o povo.

A realidade da cidade apenas reproduz essa forma de dominação, e não é a positivação de um direito que irá mudar isso, muito menos sua interpretação como direito fundamental. Em termos de concretude, isso não quer dizer nada.

O que este artigo pretende estampar, é que a produção de leis e a criação de diferentes interpretações objetivando efetivar direitos, não passam de discursos retóricos enquanto as bases da sociedade ainda estão cravadas na modernidade.

Assim, o direito difuso à cidade sustentável é, na verdade, uma estratégia de embromação, criada para iludir o povo, sendo que sua efetivação está diretamente vinculada à efetivação da democracia.

REFERÊNCIAS

ALOMAR, Gabriel Esteve. *Teoría de la ciudad*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1980.

CIAM-Congresso Internacional de Arquitetura Moderna. *Carta de Atenas*. 1993. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=233>>. Acesso em: 3 ago. 2014.

Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Relatório Brundtland*. 1987. Disponível em: <<http://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2014.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, volume único.

FERNANDES, Edésio. *La construcción del derecho a la ciudad en Brasil*. 2014. Disponível em: <<http://derechoalaciudadflaco.files.wordpress.com/2014/01/edesio-fernandes-la-construccion-del-derecho-a-la-ciudad-en-brasil.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2014.

GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. As funções sociais da cidade. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*, v. 4, 2008.

LUCENA, Felipe Campos; SILVA, Maria Eliza Lemos Scheller Pereira. O direito à cidade sustentável como direito fundamental. *Anais do XVII Congresso Nacional do Conpedi*, 2008.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: WMF, 2007.

SANIN, Ricardo. *Teoría crítica constitucional*. México, 2013. Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat; Universidad Autónoma de San Luis Potosí; Educación para las Ciencias en Chiapas.

SÉTIMO FÓRUM URBANO MUNDIAL – ONU-HABITAT. *Carta de Medellín*. 2014. Disponível em: <<http://en.urbansolutionsplatform.org/CartaMed/pdf/CartaMedellin-Portugues.pdf>>. Acesso em 3 ago. 2014.

Data de recebimento: 29/11/2014

Data de aprovação: 01/07/2015

