



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – ICJ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD**

EVERSON CARLOS NASCIMENTO OLIVEIRA

**A POLÍTICA URBANA NA LEGISLAÇÃO FEDERAL FACE AO CONCEITO DE
JUSTIÇA SOCIAL TERRITORIAL.**

Belém – PA

2015

EVERSON CARLOS NASCIMENTO OLIVEIRA

**A POLÍTICA URBANA NA LEGISLAÇÃO FEDERAL FACE AO CONCEITO DE
JUSTIÇA SOCIAL TERRITORIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD, da Universidade Federal do Pará – UFPA, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de pesquisa: Direitos Humanos e Meio Ambiente.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Daniella Maria dos Santos Dias.

Belém – PA

2015

EVERSON CARLOS NASCIMENTO OLIVEIRA

A POLÍTICA URBANA NA LEGISLAÇÃO FEDERAL FACE AO CONCEITO DE
JUSTIÇA SOCIAL TERRITORIAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Banca examinadora:

Professor Dr.

Professor Dr.

Professor Dr.

Data: __ / __ / ____

*A Deus, pela sabedoria e
saúde, e aos meus pais, José e
Ângela, pelo apoio
incondicional.*

*O choro pode durar uma noite,
mas a alegria vem pela manhã.
(Salmos 30:5, 2ª parte - Bíblia
Sagrada)*

AGRADECIMENTOS

Como não poderia deixar de ser quero começar agradecendo a Deus pela sabedoria, força, saúde e coragem que me deu para seguir em frente, mesmo após todas as dificuldades enfrentadas ao longo do curso, especialmente, quando do desligamento do programa, que sozinho em meu canto, me apeguei a ele e coloquei em suas mãos aquela situação.

Quero agradecer também àqueles que sempre estiveram ao meu lado, me apoiando em toda e qualquer situação, meus pais e meu irmão. Somente pelo amor e os ensinamentos de vocês é que consigo terminar esta árdua tarefa.

Agradeço também a todos os colegas com os quais convivi ao longo do curso, tanto os que entraram comigo no programa, como os que conheci posteriormente, quando tive que refazer uma disciplina. Saibam que cada fala, debate, conversa foram relevantes e serão lembradas com muito carinho.

Ao falar dos colegas não posso deixar de citar aquele que, por causa do desligamento, criou um elo especial comigo, marcado pela solidariedade e companheirismo, Pedro Bentes Pinheiro Neto. Meu amigo, quero lhe desejar ainda mais sucesso do que o que já tens em tua trajetória, saiba que ter tido sua companhia num momento complicado do curso foi super importante, visto que você sempre demonstrou otimismo e perseverança, o que me trazia esperança nas horas difíceis.

Agradeço aos professores do Programa pelas aulas ministradas, pelos ensinamentos repassados, pelos debates, discussões e correções que ajudaram a formar meu pensamento acadêmico.

Ao falar dos professores, quero agradecer especialmente ao Prof.^o Dr^o José Cláudio Monteiro de Brito Filho pelas palavras de apoio nos momentos mais difíceis que enfrentei no Programa, bem como pelas excelentes aulas que foram ministradas, visto que foi durante elas que nasceu a ideia de analisar a justiça social no espaço das cidades. Você é sensacional!!!

Quero agradecer também à banca de qualificação formada pelos Professores Doutores Luly Fischer e Jean-François Deluchey pelas pertinentes observações em relação ao meu trabalho. Suas análises foram de uma ajuda sem igual. Muito obrigado mesmo.

Agradeço também à secretaria do Programa e a todos os funcionários que fazem parte do PPGD, tanto pela atenção, quanto pela seriedade com que me receberam nas diversas vezes em que lhes procurei para tratar dos mais variados assuntos.

Agradeço ao Programa de Pós-graduação em Direito pela estrutura oferecida ao longo do curso.

Reservo um agradecimento especialíssimo ao Prof.ºDrº. Girólamo Trecanni, coordenador do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Agradeço pela atenção dada à questão do reingresso dos alunos desligados do curso, saiba que sua dedicação em tentar resolver nossa situação foi exemplar. Agradeço por ter colocado um caso que se arrastava há mais de um ano em votação no colegiado, pela dedicação em montar uma comissão para deliberar sobre a forma de reingresso, pela elaboração de um processo seletivo especial, ou seja, por tudo isso o senhor foi sensacional e um exemplo de cidadão, professor, servidor público e, principalmente, educador.

Por fim, como não poderia deixar de ser, quero fazer um agradecimento individualizado e especial à Prof.ª Dr.ª Daniella Maria dos Santos Dias, minha orientadora. Agradeço por todas as conversas, discussões, debates, indicações de leituras e apontamentos que foram feitos nos meus escritos. Sua visão aguçada, seu senso crítico e sensatez me fizeram ampliar minha visão sobre o objeto da pesquisa e sobre a realidade urbana. Quero também agradecer pela forma, por vezes incisiva, com que se dirigia a mim para alertar sobre prazos e cobrar os escritos; entendo perfeitamente que tudo foi feito para que o melhor pudesse acontecer ao trabalho e também a mim; sei que sem sua dedicação, empenho, presteza, cobranças e, principalmente, sem o amor que a senhora sente pelo que faz enquanto professora e educadora este trabalho não seria finalizado. Muito obrigado!!!

RESUMO

O presente trabalho realiza uma análise sobre a compatibilidade das diretrizes gerais da política urbana brasileira, expressas na lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade, com a teoria de justiça social territorial de David Harvey, o que faz dele um trabalho essencialmente teórico. Os motivos que levaram a buscar verificar a compatibilidade da lei com a teoria de Harvey decorrem do fato de que o Estatuto dispõe em vários artigos que, entre seus objetivos, está à promoção da justiça social nas cidades. Para realizar seu mister, o trabalho se estrutura da seguinte maneira. Na seção 1 é feita a introdução. Nela são apresentados os objetivos da pesquisa, a metodologia utilizada e os principais autores discutidos, bem como a estrutura do texto. Na seção 2 é feita uma discussão sobre o espaço urbano, sua forma de produção e uso de seu solo. Na seção 3 é feita uma discussão sobre justiça social territorial e a política urbana nacional, especialmente, com foco nos princípios da função social da cidade e da função social da propriedade, além da análise de alguns instrumentos legais estabelecidos na lei 10.257/01 e que auxiliam na verificação da compatibilidade. Por fim, na seção 4 são feitas as considerações finais do trabalho.

Palavras-chave: espaço urbano, justiça social territorial, política urbana, função social, compatibilização.

ABSTRACT

This paper makes an analysis on the compatibility of the general guidelines of the Brazilian urban policy, expressed in the Law 10.257 / 01 - Statute of the City, with the territorial social justice theory of David Harvey, making it an essentially theoretical work. The reasons to seek verify the compatibility of the law with Harvey's theory stem from the fact that the Statute has in several articles, among its objectives is to promote social justice in the cities. To carry out his profession, the work is structured as follows. In Section 1 the introduction is made. In it the research objectives are presented, the methodology used and the main authors discussed, as well as the structure of the text. In section 2 is made a discussion on the urban space, their way of production and use of its soil. Section 3 is made a discussion of territorial social justice and national urban policy, especially focusing on the principles of social function of the city and the social function of property, as well as analysis of some legal instruments established by law 10.257/01 e that help check the compatibility. Finally, in section 4 are made the final considerations.

KEYWORDS: urban space, territorial social justice, urban policy, social function, compatibility.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 10 |
| 2 O ESPAÇO URBANO | 19 |
| 2.2 A produção dialética do espaço e o uso do solo urbano..... | 27 |
| 3 A JUSTIÇA SOCIAL | 36 |
| 3.1 A justiça em Rawls..... | 37 |
| 3.2 A Justiça Social Territorial de David Harvey..... | 47 |
| 4 A POLÍTICA URBANA E A JUSTIÇA SOCIAL TERRITORIAL | 59 |
| 4.1 Princípios urbanísticos constitucionais: função social da propriedade e função social da cidade..... | 62 |
| 4.2 Elementos de adequação entre o Estatuto da Cidade e a Teoria da justiça social territorial..... | 71 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 85 |
| 6 REFÊRENCIA BIBLIOGRÁFICA | 90 |

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa buscou verificar se a política urbana expressa na legislação federal brasileira se coaduna com a ideia de justiça social. O interesse pela temática surgiu na medida em que o Estatuto da Cidade, lei 10.257/01, estabelece como diretrizes gerais normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental.

Pode-se considerar que estas diretrizes evidenciam uma tentativa de promoção da justiça social. Como exemplo, a lei, no art. 2º, inciso I, declara estar entre os objetivos da política urbana a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido este como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Além disso, de forma expressa, o art. 39, do mesmo diploma legal, afirma que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, **à justiça social** e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Desse modo, verifica-se que a preocupação com a justiça social é imanente à política urbana brasileira.

Contudo, há de se questionar que tipo de justiça social é buscado pela legislação urbanística? O questionamento é pertinente, tendo em vista que a ampla maioria das formulações teóricas acerca da justiça não foram elaboradas para o espaço urbano, nem ao menos o levam em consideração; logo, a justiça social objetivada pela legislação federal deve ser diferenciada, peculiar.

A peculiaridade desta justiça social é a obrigação de observar o elemento território, que pode ser, guardadas as devidas distinções do conceito, considerado como o espaço das cidades.

Sobre o território é bom apresentar as diferentes visões teóricas do conceito. Haesbaert¹ delimitou três vertentes básicas para se entender a noção de território. A primeira delas diz respeito à concepção jurídico-política do território, onde o mesmo é relacionado à noção de poderes legais, ou seja, o poder político do Estado sobre determinada área; a segunda é a noção cultural ou simbólica e se demonstra a partir da apropriação e da valorização simbólica de um grupo acerca de seu espaço vivido; a terceira é a noção econômica de território que enfatiza a questão da apropriação territorial como fonte de recursos.

Os inúmeros debates travados expuseram uma concepção de território que se libertou dos limites físicos e da imobilidade. Saímos, de acordo com Haesbaert,² do território-zona com sua exclusividade e continuidade e passamos a uma concepção de território-rede, ou seja, um território que se caracteriza pela fluidez, pela mobilidade, pela descontinuidade e sobreposição de territórios que, juntos formam a chamada multiterritorialidade.

Haesbaert³ afirma que o território pode ser entendido como um espaço natural ou humanizado, onde ocorre uma delimitação qualquer, com um uso ou múltiplos usos que implica em uma manifestação de poder, podendo gerar ou não conflitos entre os personagens que vivem ou que se apropriam subjetivamente deste espaço. Nesse sentido, verifica-se certa necessidade humana em possuir um território e esta necessidade territorial pode estender-se desde um nível mais físico ou biológico (como as necessidades básicas de ar, água, abrigo), indo até um estágio imaterial ou simbólico (indivíduos dotados do poder de representação e imaginação e que a todo o momento re-significam o meio em que se encontram, e por meio desta, eles se expressam).

Essa visão de território apresentada pelo autor pode ser compreendida como uma nova perspectiva sobre o tema, uma perspectiva mais integradora que concebe o mesmo como sendo um espaço imprescindível para a reprodução social, seja ela do indivíduo, de um grupo ou comunidade ou de uma instituição.

Diante do exposto, podemos afirmar que a cidade congrega em si as três concepções aventadas por Haesbaert, ou seja, ela é um território jurídico-político na medida em que corresponde a uma área delimitada geograficamente onde o poder

¹HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: “do fim dos territórios” à multiterritorialidade.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

²Ibidem., p.10.

³Idem.

institucionalizado é exercido, também é simbólica tendo em vista que cria identificações culturais nas pessoas que nela residem ou que as utilizam, bem como é fonte de recursos econômicos para seus membros.

Após explicar, ainda que resumidamente, as alterações nas concepções de território e o porquê de podermos considerá-lo como sendo o espaço das cidades, convém identificar a justiça alternativa, ou melhor, aquela que considera o elemento território em sua formulação.

Esta justiça é a justiça social territorial ou justiça distributiva territorial. Ela é extraída de David Harvey, especialmente, da obra “A justiça Social e a Cidade”,⁴ onde o autor formula uma concepção de justiça que pode ser aplicada ao espaço urbano.

Sua ideia de justiça se diferencia da noção tradicional pensada pela filosofia política, que é aquela voltada à questão da correta distribuição de recursos entre os diferentes cidadãos; pelo fato de incluir o componente espaço urbano em seu conteúdo, bem como pela tentativa de distribuir os recursos não apenas entre os indivíduos isoladamente ou em conjunto, mas aos indivíduos considerando a área da cidade que cada um deles habita e as necessidades dela, o que gera uma justiça diferenciada, visto que corresponde à aplicação da justiça a uma unidade territorial de base.

Além do aspecto normativo, a preocupação com a justiça social aplicada ao espaço urbano deriva também da grande relevância que os estudos sobre as cidades têm para o direito, tendo em vista que cerca de 84,4% da população nacional habita as mesmas, segundo o IBGE⁵. Esta grande quantidade de pessoas compõe uma aglomeração humana em busca de cidadania, ou seja, em busca de direitos. Logo, se as cidades representam a busca da cidadania, pois concentram recursos, pessoas, capitais, serviços, transportes, entre outros, é natural que elas interessem à ciência jurídica.

O interesse jurídico sobre as cidades perpassa pelo estabelecimento de princípios que buscam fomentar parâmetros para o desenvolvimento de uma política urbana, pelo estabelecimento de normas que visam criar regras de uso e aproveitamento do solo, pela previsão de normas urbanísticas, que se destinam a estabelecer padrões de conduta a serem seguidos por moradores e transeuntes das

⁴ HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

⁵ IBGE: **Censo de 2010**. (disponível em <http://www.censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/>)

idades, e também por normas de conteúdo diverso que buscam ordenar o espaço urbano através de, por exemplo, regulamentação do direito de propriedade.

Como se não bastasse, a relevância da temática também advém do fato da justiça social territorial ser uma tentativa de dar utilidade prática aos estudos que debatem o tema da justiça, isto é, enquanto a ampla maioria dos autores que discutem a justiça social, o fazem somente no campo teórico, muitas das vezes com suas ideias podendo ser aplicadas apenas em sociedades hipotéticas; a justiça social territorial tenta apresentar um caminho prático ao tema, que é a aplicação da justiça ao espaço das cidades.

Sendo assim, diante do objetivo legal de promover a justiça social no espaço das cidades e da relevância desse espaço, a presente pesquisa se propôs verificar se a política urbana, que consagra o direito à cidade, através de normas federais como, por exemplo, a lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade, se coaduna com os ideais de justiça social territorial elaborados por Harvey.

A fim de executar os objetivos da pesquisa foi necessário, além da compreensão das disposições da legislação federal a respeito do tema, especialmente do Estatuto da Cidade, o entendimento de assuntos relevantes ao trabalho como, por exemplo, a produção do espaço e uso do solo urbano e também as principais correntes teóricas que se dedicam ao estudo da justiça.

Compreender a forma como o espaço é produzido⁶ é relevante à pesquisa por várias razões. A primeira, porquanto a política urbana fora pensada para esse espaço. Sendo assim, entender o destinatário da mesma facilita na compreensão dessa política e na aferição de seu sucesso, isto é, será que ela está garantindo o direito à cidade e promovendo justiça social?

A segunda, porque ele apresenta peculiaridades em relação a outros espaços existentes em nossa sociedade como, por exemplo, o rural ou o regional. A diferenciação do espaço urbano reside, dentre outras coisas, na forma dialética de sua produção⁷ e na alocação de serviços públicos essenciais; elementos que têm relação direta com a efetividade ou não do direito à cidade.

⁶ Para compreender o que é o espaço urbano e como se dá a sua produção foi utilizado como arcabouço teórico o livro “Espaço Urbano” de Roberto Lobato Corrêa. A escolha do mesmo se deu em razão da abordagem contundente e bastante didática que ele realiza em torno do tema, o que facilita a compreensão. Para aprofundamento consultar: CORRÊA, Roberto Lobato. **Espaço urbano**. 2ª ed. São Paulo: ática, 1989.

⁷ LEFEBVRE desenvolve uma ampla discussão acerca da dialética socioespacial. Para ele, ela consiste na interação homem-meio durante a produção do espaço, isto é, o homem atua sobre o espaço que também atua

A produção dialética do espaço se dá na medida em que processos sociais e formas espaciais interagem durante a produção espacial, ou seja, o homem atua sobre o espaço que também reage contra ele e o obriga a adequar sua ação, muitas vezes dando ao mesmo uma utilidade diversa da originalmente planejada.

Sendo assim, as transformações ou adequações criadas no espaço das cidades, especialmente aquelas que se referem ao exercício do direito de propriedade, devem ser feitas tendo por base a lei e o alcance da justiça, o que, se não for observado, pode gerar uma produção urbana problemática na medida em que se destina a atender somente aos interesses de quem a realizou e sem a consideração dos demais atores sociais que vivem nas cidades.

Já a alocação de serviços públicos se refere à disposição dos mesmos pelo espaço das cidades. Uma alocação de serviços feita de forma desigual tem como consequência a ampliação de dificuldades para os menos favorecidos, o que eleva a desigualdade e dificulta a resolução de problemas sociais como, por exemplo, a pobreza.

A correta alocação dos serviços públicos pelo espaço das cidades é uma forma de reduzir desigualdades sociais, garantir o direito à cidade e promover justiça social territorial.

Além destes elementos há uma peculiaridade fundamental no espaço urbano, que é o uso de seu solo. O solo urbano é uma mercadoria diferenciada de todas no sistema capitalista, haja vista que nem sempre a lógica do mercado impera sobre ele. Sendo assim, seu valor de uso e valor de troca são diferenciados, o que é exposto neste trabalho e ajuda na compreensão das dificuldades acerca do direito de propriedade.

A questão da produção dialética, do uso do solo urbano e a alocação de serviços públicos pelo espaço das cidades são relevantes porque têm relação direta com a questão da propriedade, ponto central da política urbana.

No que se refere à propriedade o art. 2º da lei 10. 257/01, estabelece que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, dessa forma, para que haja esse ordenamento é necessário que se conheça a maneira como a propriedade e a própria cidade são

produzidas, isto é, como surge o espaço urbano e, principalmente, como se distribuem nele os serviços, especialmente, os públicos, visto que essa distribuição dota o espaço de valor, atribuí-lhe uma função e cria diferenciações de localidades no ambiente das cidades.

Como a política urbana objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, estas assumem um papel central na pesquisa, visto que é através delas que será analisada a compatibilidade da referida política com as ideias de justiça social de Harvey.

A função social da cidade e a função social da propriedade são o conteúdo da política urbana brasileira, isto é, colunas-mestra para o desenvolvimento da política urbana. Elas são o mecanismo pelo qual se busca efetivar o direito à cidade e, conseqüentemente, promover justiça social.

Dessa feita, entender os seus alcances e os significados que possuem; compreender como elas materializam ou, pelo menos, tentam materializar o direito à cidade é imprescindível ao propósito da pesquisa, tendo em vista que é através da efetivação destes princípios urbanísticos que se promoverá o direito à cidade com a conseqüente geração de justiça social.

Destaque-se que a política urbana estabelecida pela lei 10.257/01 é ampla e com o fito de simplificar a pesquisa e facilitar sua compreensão, o trabalho aborda a questão especificamente pelo viés da propriedade imóvel⁸, esteja ela regularizada ou não. Sendo assim, elementos como transportes, saúde, educação e áreas de lazer não serão discutidos de forma profunda neste trabalho, apesar de também integrarem o conteúdo da política urbana.

Além da questão relativa à produção do espaço urbano e à dimensão dos princípios urbanísticos, o trabalho também se valeu de análises relativas à questão da justiça.

⁸ O termo propriedade é empregado no trabalho em sentido amplo, isto é, refere-se a toda propriedade imóvel localizada no espaço das cidades. Sendo assim, a questão da titularidade e do registro, em que pese ser importantes, não impede que analisemos também propriedades imóveis irregulares, ou seja, as que estejam somente no regime de posse. É de bom alvitre destacar isso, porquanto o Estatuto da Cidade também trata da questão da posse, especialmente, quando se refere à usucapião. De igual modo, ao tratar da posse, o Estatuto busca garantir a todos o direito à cidade, especialmente, no que tange à moradia.

Nesse sentido, para que fosse possível discutir o tema, a pesquisa utilizou, além das proposições de Harvey sobre justiça social territorial, as proposições de John Rawls⁹ sobre o tema.

É de bom alvitre esclarecer aquilo que muitos poderiam considerar uma inconsistência teórica ou uma aproximação impossível, que é o fato de se utilizar autores contrários em suas formações e pontos de vista para explicar a justiça social aplicada ao espaço urbano, já que Rawls pertence à escola de pensamento liberal e Harvey é reconhecidamente neomarxista.

Em que pese, num primeiro momento, parecer incabível a aproximação dos mesmos, deve-se ter em mente alguns pontos relevantes que permitem realizá-la como, por exemplo, o fato do próprio Marx considerar a justiça como uma virtude burguesa, ou melhor, verdade eterna de todo regime social, em especial, o capitalismo¹⁰.

Como verdade do sistema capitalista a justiça, em especial aquela buscada através do direito, é aplicada, pelo menos, de duas formas. A primeira como tentativa de realizar o controle social¹¹, sobretudo por meio do direito penal, e, a segunda, como mecanismo para justificar a maior acumulação de recursos de uns indivíduos em relação a outros.

Dessa feita, considerar a aproximação teórica incabível é o mesmo que afirmar que o próprio Harvey não poderia ter discutido o tema, visto que é essencialmente capitalista.

Além disso, para esclarecer sua ideia acerca da justiça distributiva territorial, Harvey¹² cita e analisa em sua obra, teóricos liberais como Dworkin e Rawls. Ele considera relevantes suas proposições acerca do tema, contudo, adverte sobre a necessidade de dar à justiça social uma utilidade, visto que as formulações apresentadas por ambos são aplicáveis apenas em sociedades hipotéticas¹³. Para tanto, ele elabora a sua ideia de justiça social territorial.

⁹RAWLS, John. Uma teoria da justiça. Tradução Almiro Pisetta e Lenita Rímoli Esteves. – 2ª Ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2002. – (coleção justiça e direito)..

¹⁰ MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p.22.

¹¹ ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro Parte Geral**. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 58

¹²HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980, p. 92.

¹³ Em que pese Harvey considerar que se deva dar utilidade prática às teorias sobre justiça social, é de bom alvitre destacar que, hodiernamente, muitas destas servem para fundamentar a elaboração de políticas públicas que estabelecem ações afirmativas e visam promover o acesso de determinados grupos humanos a

Após essa observação destaque, ainda sobre a possibilidade de aproximação das ideias de Harvey e Rawls, a questão da justiça social ser, como reconhece Harvey,¹⁴ um conceito normativo e, pelo fato de ser oriundo da Geografia e não do Direito, Harvey não critica as teorias de justiça que existem, mas apenas propõe uma, como dito, utilidade prática ao tema, que é a sua aplicação ao espaço das cidades, mas, para tanto, precisa se valer das observações de teóricos como Rawls.

Ora, se Harvey não vê problemas em aproximar suas ideias de um tema capitalista, essencialmente burguês, como a justiça, entendemos não haver óbice para que a pesquisa realize o mesmo.

Sendo assim, o trabalho se estrutura da seguinte forma. Na seção 2 é realizada uma discussão sobre o espaço e uso do solo urbano. O objetivo da mesma é identificar as particularidades do tema como, o que ele é; a maneira de sua produção, as diferentes formas e funções que apresenta; os agentes que o produzem e como se desenvolve o uso de seu solo.

A seção é importante porquanto busca dar ao trabalho outra perspectiva sobre o espaço das cidades que não apenas a jurídico-legal, mas também aquela relativa à natureza do espaço urbano. Buscamos demonstrar que o espaço das cidades vai além daquilo que a lei dispõe. Ele, por exemplo, possui formas múltiplas, sendo, ao mesmo tempo, produto, meio e condicionante social. A inobservância dessas formas pelo legislador e pelos governantes faz com que toda tentativa de regramento e ordenação desse espaço tenha tendência ao fracasso e, conseqüentemente, dificulte o exercício do direito à cidade por parte dos cidadãos.

Na seção 3 é feita uma discussão sobre justiça social. Ela inicia-se com as proposições de Rawls e é complementada pelas ideias de Harvey sobre o tema. O objetivo é identificar como a ideia de justiça social pode ser trabalhada no espaço das cidades.

Na seção 4 é feita uma discussão acerca da política urbana e a justiça social territorial. Nela é demonstrado o conceito de política urbana, o histórico da política urbana brasileira até a culminância no atual Estatuto da Cidade. Igualmente também são identificados os objetivos dessa política e os princípios fundamentais que ela busca promover para que seja efetivado o direito à cidade, no caso, as funções

direitos que lhes eram negados. Sobre o tema ver: BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. **Ações afirmativas**. 3ª. Ed. São Paulo: LTr, 2014.

¹⁴HARVEY, Op. Cit. p.81.

sociais da cidade e da propriedade. Tais princípios são analisados através da compreensão de seus alcances, isto é, o que significam e o que representam na política urbana. Destaque-se que na seção ocorre paralelamente à discussão sobre a política urbana e seus princípios maiores, a análise da adequação dos dispositivos da lei 10.257/01 aos fundamentos da justiça social territorial.

Por fim, tem-se a conclusão, onde são apresentadas as considerações finais sobre a adequação ou não da justiça social objetivada no Estatuto da Cidade com a justiça social territorial formulada por Harvey.

2 O ESPAÇO URBANO

Uma pesquisa que se propõe a discutir justiça aplicada ao espaço urbano deve, inicialmente, identificar o que é o espaço urbano, para, a partir disso, descobrir como se dá a sua produção, quem são os agentes que realizam essa produção e se a realizam observando parâmetros legais de justiça. Contudo, antes de discutir sobre a natureza do espaço urbano, deve-se ter a exata noção de que ele é apenas porção de algo maior, que é o espaço geográfico, razão pela qual é mister analisá-lo.

O espaço, enquanto categoria de análise da ciência geográfica, portanto, espaço geográfico, distingue-se do espaço natural (tido como primeira natureza, isto é, aquela em que não houve intervenção humana), porque ele é fruto de uma transformação do homem, que por meio da técnica (seu modo de fazer algo), cria e recria o seu ambiente, ajusta o meio às suas necessidades e a seus interesses, sejam eles de ordem física, material, simbólica, econômica, espiritual, entre outras. Moreira¹⁵ assevera que:

A natureza social do espaço geográfico decorre do fato simples de que os homens têm fome, sede e frio, necessidade de ordem física... No entanto, à diferença do animal, o homem consegue os bens de que necessita intervindo na "primeira natureza", transformando-a. Transformando o meio natural, o homem transforma a si mesmo. Ora, como a obra de transformação do meio é uma realidade necessariamente dependente do trabalho social (a ação organizada da coletividade dos homens), é o trabalho social o agente de mutação do homem, de um "ser animal" para um "ser social", combinando estes dois momentos em todo o decorrer da história humana (...) A formação espacial, na verdade, a formação econômico-social, deriva de um duplo conjunto de interações, necessariamente articulados: a) o conjunto das interações homem-meio, erroneamente denominadas "relações geográficas"; e b) o conjunto das interações homem-homem, as relações sociais (...) O caráter simultâneo e articulado dessas interações pode ser expresso nos seguintes termos: os homens entram em relação com o meio natural, através das relações sociais travadas por eles no processo de produção dos bens materiais necessários à existência.

A assertiva acima proporciona uma reflexão acerca do fato de que o espaço geográfico é uma construção social, isto é, ele é socialmente produzido. Esta

¹⁵ MOREIRA, Ruy. **Geografia: teoria e crítica**. Petrópolis: vozes, 1982. P. 55.

constatação é de extrema relevância para o direito, porquanto, como se sabe, o direito é uma forma de controle social, utilizado na ordenação das ações humanas. Dessa feita, como a cidade é socialmente produzida, a intervenção jurídica sobre esta produção é necessária, haja vista que ela é feita por agentes com capacidades transformadoras diversas.

Destaque-se que essa intervenção não segue uma direção unívoca, pelo contrário, o direito busca determinar aos agentes que engendram o espaço uma forma de fazê-lo, mas também é influenciado por eles.

Esta situação nos remete ao texto de Motta¹⁶, que, ao analisar a relação de Nicos Poulantzas com o direito identifica observações do autor francês acerca da relação entre o econômico e o jurídico, especialmente no que se refere à dialética estabelecida entre a economia e o direito.

Segundo Motta¹⁷, para Poulantzas a intervenção do econômico no jurídico é exercida por meio das estruturas próprias do jurídico, originadas a partir dos limites estabelecidos pelo econômico e do conjunto da estrutura deste, isto é, econômico e jurídico interferem-se mutuamente na medida em que cada um concede ao outro mecanismos que possibilitem esta intervenção. De igual modo, o jurídico serve também para determinar os limites do econômico numa estrutura de conjunto em que o econômico, apenas em última instância, manifesta-se como dominante. Dentro desses limites que o jurídico impõe ao econômico, tem lugar a intervenção do jurídico no econômico.

Se há essa relação entre o jurídico e econômico, pode-se afirmar que a mesma também está presente entre o jurídico e a produção do espaço urbano, tendo em vista que o campo econômico, esteja ele sob a forma de capital industrial, imobiliário, fundiário, ou qualquer outro, também é produtor do espaço.

O espaço socialmente produzido é denominado por Soja¹⁸ de “espacialidade”. Segundo o autor ele é uma estrutura criada, comparável a outras construções sociais resultantes da transformação de determinadas condições inerentes ao estar vivo. Lefebvre¹⁹ estabelece uma distinção entre a natureza (esta pode ser entendida como a primeira natureza citada anteriormente) e a “segunda natureza”, isto é, a

¹⁶ MOTTA, Luiz Eduardo. **Poulantzas e o Direito**. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, nº 2, 2010, pp. 367 a 403.

¹⁷ Idem, p.380.

¹⁸ SOJA, Edward. **Geografias pós-modernas**. Rio de Janeiro. Zahar, p.85. 1993, p. 82.

¹⁹ LEFEBVRE, Henry. **A revolução urbana**. Tradução Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 1999.p.48.

“espacialidade”, o espaço transformado e socialmente concretizado que surge da aplicação do trabalho humano despendido.

Corrêa²⁰ corrobora e amplia essa afirmação ao considerar que o espaço não somente é produzido socialmente como também é *resultado* de processos sociais, *meio* e uma *condição* para a ocorrência desses processos.

Nesse sentido, cada sociedade, a partir das relações que estabelecem entre si e com o meio natural, produz um espaço (sua espacialidade). Este é resultado dessa sociedade, uma condição para a ocorrência da mesma e o único meio capaz de propiciar a sua perpetuação.

A porção urbana do espaço é emblemática enquanto elemento socialmente produzido, caracterizando-se por ser, ao mesmo tempo, produto, meio e condição social. Corrêa²¹, tomando como exemplo o espaço de uma grande cidade, afirma que o espaço urbano, constitui-se no conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si. São esses usos que definem que uma área será o centro da cidade - local de concentração de fluxos comerciais, de serviços, de gestão – ou será o de localização das indústrias, ou ainda de localização de residências, entre outros. A delimitação da função do espaço é resultado do uso que dele se faz.

Esses usos determinam a organização espacial da cidade, ou, de acordo com o autor, o espaço urbano. Por serem diversos os usos, cada um representando um interesse diferente, isso faz com que o espaço urbano apresente-se fragmentado. A fragmentação da porção urbana do espaço não é sinônima de desordem ou desorganização. Pelo contrário, por mais que se mostre fragmentado o espaço urbano é, ao mesmo tempo, articulado, isto é, cada uma de suas partes mantém relações espaciais com as demais, contudo, não com a mesma intensidade.

Essa fragmentação-articulação do espaço urbano materializa-se, de forma empírica, através dos fluxos de veículos e de pessoas associados às operações de carga e descarga de mercadorias, aos diferentes deslocamentos quotidianos entre as áreas residenciais e os diversos locais de trabalho. Acrescente-se a isso os deslocamentos diários de áreas residenciais para universidades e escolas, os deslocamentos para fazer compras, as visitas a parentes e amigos, cultos religiosos, praias, parques, museus etc.

²⁰ CORRÊA, Roberto Lobato. **Espaço urbano**. 2ª ed. São Paulo: ática, 1989. p.41.

²¹ Idem.

Corrêa²² ainda afirma que a articulação se manifesta de modo menos latente, isto é, através da circulação de decisões e investimentos de capital, mais-valia, salários, juros, rendas, práticas de poder e ideologia; são as relações espaciais de natureza social. A respeito da importância dos deslocamentos para a caracterização do espaço urbano, Villaça²³ estabelece uma diferenciação entre espaço urbano (espaço intra-urbano) e espaço regional. Para ele, o espaço urbano estrutura-se fundamentalmente pelas condições de deslocamento dos seres humanos, deslocamentos estes já exemplificados anteriormente. De outro lado, o espaço regional fundamenta-se no deslocamento das informações, da energia, do capital constante e das mercadorias em geral.

O fato de ser fragmentado e também articulado nos remete ao que dispõe o parágrafo único do art.1º da Lei 10.257/01, quando declara que ela estabelece *“normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.”*

Entendemos que a regulação do uso da propriedade em prol do bem coletivo, além de ser a materialização de um direito difuso²⁴, também representa, de certa forma, a compreensão, por parte da norma, das características do espaço urbano, como o fato de ser fragmentado e articulado. Visto que como um bem individual, mas de interesse coletivo, a propriedade se relaciona com outros elementos presentes no espaço das cidades, sejam eles materiais (outras propriedades móveis e imóveis) ou imateriais (políticas públicas, estratégias de mercado, reivindicações sociais, ideias de identificação e pertencimento, entre outros)

O espaço urbano também se apresenta como um reflexo da sociedade. A característica de reflexo ocorre pelo fato dele expressar a organização social, econômica e política vigente e também a de épocas passadas. Sendo assim, tal como a sociedade é dividida em classes, o espaço também possui áreas residenciais fortemente segregadas que, de acordo com O’Neill²⁵, podem ser tanto

²² CORRÊA, Roberto Lobato. **Espaço urbano**. 2ª ed. São Paulo: ática, 1989. p.41.

²³ VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001. P.45.

²⁴ Direito difuso pode ser entendido como aquele que se baseia em relação jurídica de fato, em que seu destinatário é incerto, isto é, todo e qualquer membro da sociedade. Sobre o tema ver: BASTOS, Celso. A tutela dos interesses difusos no direito constitucional brasileiro. RePro. São Paulo. 1981.

²⁵ O’NEIL, Maria Mônica Vieira Caetano. Condomínios exclusivos: um estudo de caso. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v.48, n.1, 1986. P.77.

as áreas residenciais auto-segregadas (condomínios fechados de média e alta renda) quanto às de segregação imposta (áreas de invasão, favelas, bairros populares distantes da área central e carentes de serviços, etc.).

Áreas auto-segregadas dizem respeito às áreas ocupadas pelos grupos dominantes da sociedade, que em função de seu considerado poder econômico e em razão de controlar o mercado, a incorporação e a construção imobiliária, procuram reservar para si os melhores espaços, geralmente aqueles que apresentam amenidades (climas mais agradáveis, paisagens naturais, vista para o mar, rio ou lagoa, etc.), e, dessa forma, determinar a localização dos demais grupos sociais pelo espaço. Como exemplo tem-se os condomínios de luxo de alto padrão.

Já áreas de segregação imposta se referem às áreas residenciais dos grupos sociais de baixa renda, que possuem menores opções em relação ao acesso à moradia, destarte, ocupam os espaços que a eles são “reservados” ou predeterminados, ou nenhum, ficando na condição de moradores de rua.

A característica de reflexo da sociedade não se limita à segregação residencial, pelo contrário, ela é vislumbrada no fato de ser o espaço urbano reflexo de ações que se realizam tanto no presente quanto aquelas que se realizaram no passado e que deixaram suas marcas impressas nas formas espaciais do presente. Esta última característica do espaço urbano enquanto reflexo foi definida por Santos²⁶ como sendo uma “rugosidade”. Esta pode ser entendida como uma forma espacial de um tempo pretérito, detentora de uma grande durabilidade, que se transformou em uma paisagem incorporada ao espaço, ou melhor, heranças sociais e culturais, herdadas do passado e materializadas no espaço presente.

Além de fragmentado, articulado e reflexo da sociedade, Corrêa²⁷ afirma que o espaço urbano é também visto como um condicionante social. Essa característica se expressa no papel que as obras fixadas pelo homem (suas formas espaciais), desempenham na reprodução das condições de produção e das relações de produção. Dessa forma, uma aglomeração industrial no espaço urbano, com uma empresa fornecendo matéria-prima a outra é uma forma de se garantir a continuidade da reprodução das condições de produção, bem como a existência de áreas segregadas é uma garantia da manutenção da reprodução das relações de produção.

²⁶ SANTOS, Milton. *Por uma Geografia nova*. 3. ed. São Paulo: HUCITEC, 1986. P. 52.

²⁷ CORRÊA, Op. Cit., p. 42.

O fato de ser reflexo e condicionante social, indubitavelmente, são as características que mais reclamaram do Estado a elaboração de uma legislação que garantisse o direito à cidade. Como visto, o reflexo social do espaço urbano corresponde ao fato de que sua organização é representativa de uma organização da própria sociedade, logo, se a cidade é excludente é porque a sociedade também é; o contrário também é verdadeiro. De igual modo, se os espaços das cidades não garantem condições mínimas de desenvolvimento humano ou se garantem estas condições apenas para alguns de seus moradores, ele condiciona de forma negativa a vida das pessoas e, portanto, deve ser repensado.

Entendemos que a política urbana, ao tentar promover o direito à cidade através da regulação do exercício do direito de propriedade, busca fazer com que nossas cidades venham ser reflexo de uma nova realidade social, bem como possam oferecer melhores condições para a reprodução socioeconômica necessária a uma vida digna, não que a solução para os problemas sociais resida na urbanização das cidades, mas certamente é um mecanismo para a mitigação destes.

Outra característica do espaço urbano para Corrêa é o de assumir uma dimensão simbólica, materializada em monumentos, lugares, ruas especiais, praças, etc., pontos do espaço que representam, não para o todo, mas para uma boa parte da coletividade, uma forma de identificação, uma identidade com a cidade, com o lugar, com o urbano.

Por fim, Corrêa²⁸ assevera que o espaço urbano, em função de ser fragmentado e ser fragmentado de forma desigual, é local de lutas e conflitos sociais que visam garantir o direito à cidade. Isto ocorre, porquanto cada agente produtor do espaço possui uma capacidade de apropriação e de transformação diferenciada. Sendo assim, alguns, geralmente os detentores do capital, se apropriam dos melhores espaços urbanos, mais bem dotados de equipamentos e serviços, enquanto outros ocupam espaços carentes destes. Mas afinal, quem são os agentes produtores do espaço urbano? Como produzem esse espaço? Qual a implicação dessa produção?

²⁸CORRÊA, Roberto Lobato. **Espaço urbano**. 2ª ed. São Paulo: ática, 1989. p. 43.

Segundo Corrêa²⁹, os verdadeiros produtores do espaço urbano são os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos.

Para o supracitado autor, os proprietários dos meios de produção, sobretudo os industriais, produzem o espaço urbano na medida de suas necessidades. Por sua própria natureza, eles são grandes consumidores de espaço, ou seja, necessitam de terrenos amplos e baratos capazes de satisfazer suas necessidades locacionais, isto é, buscam por terrenos que lhes permitam obter uma maior competitividade no mercado, tais como, áreas próximas ao porto, às vias férreas ou locais de ampla acessibilidade populacional.

Por sua vez, os proprietários fundiários atuam no sentido de alcançar a maior renda fundiária de suas propriedades. Seus interesses consistem, principalmente, em dar às suas propriedades o uso que maior renda lhes traga como, por exemplo, uso comercial e residencial de alto status social. O interesse deles reside em converter a terra rural em urbana através da expansão do espaço das cidades, pois entendem que a terra urbana é mais valorizada que a rural.

Já os promotores imobiliários são definidos por Corrêa³⁰ como um grupo de agentes que realizam, parcial ou totalmente, algumas operações como a incorporação, o financiamento, o estudo técnico, a construção do imóvel e a comercialização deste. A produção do espaço urbano e, conseqüentemente, da cidade, por esses atores, se dá através da aquisição das melhores parcelas do espaço de uma cidade, isto é, daquelas que ofereçam amenidades naturais ou socialmente produzidas (bosques, praças, parques etc.), acessibilidade de transportes, segurança, preço elevado da terra, entre outros.

Esta situação cria diferenciações em termos de valorização do espaço urbano e isso provoca o surgimento de áreas nobres e áreas excluídas. A atuação maciça destes promotores promove a reprodução da segregação, pois, para criar novas áreas nobres eles adquirem terrenos em regiões afastadas do centro, próximas a antigas áreas excluídas, dessa forma, promovem a “expulsão” dos antigos moradores que, por sua vez, passam a habitar regiões mais afastadas da cidade e que, em muitos casos, são inadequadas para habitação como barrancos, morros, reservatórios hídricos, áreas de proteção ambiental, entre outros.

²⁹ Ibidem, p.12.

³⁰ Ibidem, p.19

Corrêa assevera³¹ que os grupos socialmente excluídos são compostos pela população pobre que é bastante significativa no Brasil. Esta camada social produz o espaço urbano, principalmente, através de sua necessidade de habitação. Cabe a eles ocupar áreas centrais degradadas como os antigos cortiços, ou então, a longínqua periferia, originando favelas e invasões com toda a precariedade possível no que consiste à oferta de equipamentos urbanos. A consequência dessas ocupações se materializa em uma expansão urbana sem planejamento da cidade, marcada pelo imprevisto e pela precarização, o que culmina em diversos problemas à coletividade e à vida em sociedade.

Além da população de baixa renda, os socialmente excluídos também são formados por moradores de ruas e sem-teto que, em razão de sua necessidade de habitação promovem a invasão de prédios públicos e privados abandonados, geralmente em áreas centrais degradadas das cidades como, por exemplo, bairros pioneiros na formação de cidades ou em bairros que, no passado, apresentaram grande relevância socioeconômica no espaço urbano.

Por fim, tem-se o Estado que, para Corrêa, é o principal agente³² produtor e modificador do espaço urbano das cidades. Isto ocorre porque sua atuação varia no tempo e no espaço e atende a interesses de quem o esteja controlando. O Estado tem a capacidade de atuar de diversas maneiras, ou seja, ele é proprietário dos meios de produção, proprietário fundiário, promotor imobiliário e atua, a partir da pressão popular, para atender algumas necessidades dos socialmente excluídos. Sua capacidade transformadora do espaço é grande e se materializa de diversas formas, dentre elas por meio de institutos jurídicos e do sistema jurídico.

A força jurídica do Estado na produção do espaço e uso do solo urbano se realiza através da utilização de instrumentos jurídicos como, por exemplo, o direito de desapropriação, o direito de preferência na compra de terras, pela

³¹ Ibidem, p. 20.

³² Em que pese Corrêa tratar o Estado como um “agente”, é de bom alvitre destacar que o mesmo não realiza uma conceituação dele, mas apenas o identifica como o principal produtor do espaço urbano. A observação é pertinente porquanto se poderia pensar, erroneamente, que ao denominar o Estado de “agente”, o autor o estaria conceituando. Sobre o tema é importante ver a definição de Pierre Bourdieu, para quem o Estado é “um x (a ser determinado) que reivindica com sucesso o monopólio do uso legítimo da violência física e simbólica em um território determinado e sobre o conjunto da população correspondente” (BOURDIEU, Pierre. Espíritos de Estado: Gênese e estrutura do campo burocrático. IN: _____. **Razões práticas:** sobre a teoria da ação. Campinas, SP; Papirus, 1996. p. 97). Este “x” pode ser tido como um “campo simbólico”; local onde se travam lutas concorrenciais em torno de interesses específicos. Como ente regulador dessas lutas, que goza do reconhecimento de todos, surge o Estado. Dessa feita, ele é produto das relações sociais, mas que se impõem sobre elas em razão da sociedade reconhecer nele uma autoridade.

regulamentação do uso do solo, pelo controle e limitação dos preços da terra, através da definição da superfície da terra que cada um pode se apropriar, impostos fundiários e mobiliários variáveis segundo a dimensão do imóvel, investimento público na produção do espaço etc..

Pode-se dizer que tais instrumentos derivam de princípios constitucionais previstos nos artigos 170, III e 182 *caput* da Constituição brasileira que são o “princípio da função social da propriedade e o princípio da função social da cidade”. Por meio desses princípios, compreende-se que a propriedade urbana é instrumento para a concretização do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, ou seja, o uso do solo urbano deve ser feito com vistas a permitir o desenvolvimento da cidade, bem como garantir o bem-estar coletivo e a justiça social.

Ocorre que, antes de verificar se o uso do solo urbano atende às expectativas que dele se esperam, é necessário compreender como se desenvolve o uso do mesmo, isto é, quais as peculiaridades do solo urbano produzido, como dito anteriormente, de forma dialética? É o que passaremos a fazer agora.

2.2 A produção dialética do espaço e o uso do solo urbano

Após conceituar o espaço urbano, identificar os principais agentes que nele atuam e descobrir suas características, é relevante saber como se dá a sua produção. Para tanto, deve-se ter a exata noção de que a produção do mesmo está intimamente ligada aos usos que dele se faz ou farão os agentes que o produzem, bem como, que tais usos são engendrados de forma dialética e representam diferentes práticas sociais.

Os usos do solo, enquanto materializações de diferentes práticas sociais são determinantes e determinados no/pelo espaço em que se desenvolvem, isto é, existe entre processos sociais e formas espaciais uma relação dialética. Soja³³ tenta explicar essa relação quando afirma que:

A estrutura do espaço organizado não é uma estrutura separada, com suas leis autônomas de construção e transformação, nem

³³ SOJA, Edward. *Geografias pós-modernas*. Rio de Janeiro. Zahar, p.85. 1993, p. 99.

tampouco é simplesmente uma expressão da estrutura de classes que emerge das relações sociais (e, por isso, a-espaciais?) de produção. Ela representa, ao contrário, um componente dialeticamente definido das relações de produção gerais, relações estas que são simultaneamente sociais e espaciais

Lefebvre,³⁴ no desígnio de compreender a dimensão da dialética socioespacial, bem como de garanti-la como um elemento de análise do pensamento marxista, entende que o espaço e a organização política do espaço expressam as relações sociais, mas também reagem contra elas. Segundo Soja³⁵ tal afirmação tornou-se a premissa básica da dialética socioespacial, pois abriu possibilidade de analisar a mesma a partir de uma estrutura de base econômica, o que contrariou as então formulações teóricas que viam a questão das relações espaciais apenas como expressão cultural restrita a um âmbito da superestrutura.

O pioneirismo de Lefebvre ajudou a entender que as relações sociais e espaciais são dialeticamente interreativas e interdependentes e que as relações sociais de produção são formadoras do espaço e contingentes ao espaço.

Harvey³⁶ também faz referência à questão da dialética socioespacial e o modo como às disciplinas acadêmicas a percebem. O autor defende a ideia de que qualquer teoria geral que se proponha a discutir a cidade deve relacionar, de algum modo, os processos sociais e a forma espacial que ela assume, porque somente assim é possível se obter uma análise mais próxima e condizente com a realidade.

A compreensão das relações estabelecidas entre processos sociais e formas espaciais é relevante para descobrir a maneira como se dão os usos do solo, bem como se estes usos podem ou não ser geradores de (in)justiças?

Para compreender o uso do solo urbano em uma cidade, é de bom alvitre utilizar-se das análises de Harvey em sua obra “A Justiça Social e a Cidade”³⁷. Nela, o autor promove uma discussão sobre o uso do solo urbano e destaca elementos como o valor de uso, o valor de troca e analisa a teoria do uso do solo urbano. Valemo-nos das análises do autor para subsidiar o arcabouço teórico-conceitual necessário ao desenvolvimento de uma correta compreensão dos elementos que influenciam o uso do solo em uma cidade.

³⁴LEFEBVRE, Henry. **A revolução urbana**. Tradução Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 1999, p. 62.

³⁵SOJA, Op. Cit, p.99.

³⁶HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980, p.55.

³⁷Idem.

O autor começa apresentando a distinção existente na palavra valor, para quem esta assume pelo menos dois significados diversos. O primeiro reside no fato de valor expressar a utilidade de algum objeto particular a alguém; já o segundo, pode ser apreendido como o poder de compra de outros bens que a posse de um objeto transmite.

O primeiro é denominado de valor de uso e o segundo é denominado de valor de troca. As coisas que apresentam um grande valor de uso, frequentemente, têm pouco ou nenhum valor de troca; e, de outro lado, as coisas que possuem um grande valor de troca, geralmente, apresentam pouco ou nenhum valor de uso.

A discussão acerca da distinção entre valor de uso e valor de troca foi uma fonte preponderante de consideração para os economistas políticos durante muito tempo. Ela, por exemplo, influenciou os trabalhos de Adam Smith, David Ricardo, Jevons, Marx, entre outros pensadores econômicos de grande destaque. Entre estes, vale destacar a análise realizada por Karl Marx (*O Capital e Uma Contribuição à Crítica da Economia Política*). Para Marx,³⁸ não há individualização nas palavras e nos seus respectivos conteúdos, situação que se houver as deixam sem razão de existir. Elas existem e ganham significado quando são relacionadas entre si e com outros conceitos, bem como com as circunstâncias em que se acham inseridas.

Tal característica da análise de Marx existe em razão da sua forma de ver e analisar os fenômenos sociais, ou seja, de modo relacional e dialético. Esta visão peculiar do autor permite, por exemplo, que a expressão valor de uso possa ser aplicada a toda classe de objetos, atividades e eventos em situações particulares sociais e naturais, podendo referir-se à ideologia religiosa, instituições sociais, trabalho, mercadorias, linguagem, recreação. Infere-se que o solo também pode ser incluso nessa situação.

A visão dialética de Marx possibilita perceber que cada mercadoria tem duplo aspecto de expressão na sociedade e no modo de vida e de produção capitalista, destarte ela possui ao mesmo tempo valor de uso e valor de troca. O valor de uso de um bem apresenta valor somente em uso e realiza-se através do processo de consumo servindo, dessa forma, como um meio de existência.

Por seu turno, o valor de troca reside no processo social de aplicação do trabalho socialmente necessário aos objetos da natureza para criar objetos materiais

³⁸MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003. 405p.

(mercadorias) apropriados para o consumo (uso) pelo homem. Pode-se depreender que ele surge a partir do momento em que há a necessidade humana em obter mercadorias para a satisfação das suas necessidades em função de não poderem produzi-las ou mesmo em razão de não existir interesse na produção de determinados bens que, apesar de necessários, é mais proveitoso à compra ao invés da produção.

Contudo, o enfoque da análise marxista não se restringe à conceituação de valor de uso e de troca, mas ela se estende ao ponto de o mesmo identificar a mercadoria como a unidade direta do valor de uso e do valor de troca³⁹.

A mercadoria com o pensamento marxista tem sua função e sua significação ampliada, desse modo, ela deixa de ser apenas um objeto ou uma coisa em si mesma e passa a expressar inumeráveis relações sociais, logo, a mercadoria assume o contexto social em que foi produzida e consumida. Como se sabe, as mercadorias apresentam diferentes formas e funções, podem ser móveis ou imóveis, de uso imediato ou de uso prolongado, de alta ou de baixa complexidade, elas servem aos mais variados desígnios, bastando para tanto que haja uma simples mudança de mãos.

As mercadorias imóveis (construções, casas, edifícios, etc.) não somente se realizam no espaço como imprimem modificações ao local onde estão inseridas e também, de certo modo, assumem a situação do local onde são produzidas e consumidas. Dessa maneira, é possível afirmar que a produção do espaço urbano assume aspectos de quem o constrói, bem como de quem o usa, o que abre a discussão sobre a justiça desses usos, o limite dos interesses em jogo e a capacidade transformadora dos agentes que realizam estas trocas.

A discussão referente a valores de uso e de troca é pertinente quando se constata que o solo também apresenta tais valores, sobretudo, pelo fato de se

³⁹ “a mercadoria, contudo, é a unidade direta do valor de uso e do valor de troca, e ao mesmo tempo é mercadoria somente em relação a outras mercadorias. O processo de troca de mercadorias é a relação *real* que existe entre elas. Este é o processo social desempenhado pelos indivíduos independentemente uns dos outros, mas eles somente tomam parte nele como possuidores de mercadorias (...). A mercadoria é um valor de uso, mas como mercadoria, ela em si simultaneamente *não* é valor de uso. Não seria mercadoria se fosse valor de uso para seu possuidor; isto é, meio direto para a satisfação de suas próprias necessidades. Para seu possuidor é, ao contrário, *não valor de uso*, que é meramente o depositário físico do valor de troca ou simplesmente meio de troca. A mercadoria é valor de uso para seu possuidor somente na medida em que é valor de troca. A mercadoria, por isso tem que se tornar valor de uso (...) um valor de uso para os outros [...] se não é este o caso, então o trabalho gasto nela foi trabalho inútil, e o resultado, conseqüentemente, não é mercadoria (...)”. Ibidem, p.205.

constituir em uma mercadoria, porém, ele, juntamente, com suas benfeitorias, não se constitui em uma mercadoria qualquer, pelo contrário, é uma mercadoria especial, com particularidades e peculiaridades que, segundo Harvey,⁴⁰ podem ser elencadas em pelo menos seis aspectos principais:

(1) a imobilidade do solo e de suas benfeitorias; na comparação com outras mercadorias como automóveis, caminhões, entre outros, o solo e as benfeitorias têm localização fixa. Esta característica confere ao possuidor do mesmo, privilégios de monopólio e o direito de determinar o uso nessa localização;

(2) a indisponibilidade do solo e de suas benfeitorias; tal característica diz respeito ao fato de ser impossível que o indivíduo venha dispor dessas mercadorias. Todos os indivíduos têm que ocupar o seu lugar no espaço por mais precário e inapropriado que esse espaço seja. Essa situação provoca a necessidade de acesso rápido e imediato a uma porção do solo, o que, segundo o autor, restringe a escolha do consumidor em relação a essa mercadoria.

(3) a baixa freqüência da mudança de possuidor direto do solo; tal característica refere-se ao fato de haver uma pouca mobilidade de proprietários em relação ao solo, mas isso acontece em relação a determinados tipos de negócios, especialmente, aqueles que envolvem grande soma de capital fixo como, por exemplo, na construção de estradas, escolas, hospitais e em setores estáveis do mercado de moradias onde os possuidores são ao mesmo tempo proprietários. Todavia, no que se refere ao setor de aluguel do mercado de moradias, ao setor varejista e em áreas ocupadas por proprietários de forma instável o solo e as benfeitorias assumem a forma de mercadoria com muito mais freqüência.

(4) A constância do solo e a longevidade das benfeitorias são pontos consideráveis. Esta importante característica do solo pode ser entendida como a qualidade que ele, as benfeitorias e o direito de uso a elas, têm de propiciar riqueza quer seja para o indivíduo como também para a sociedade. O solo é peculiar em um aspecto porque não requer ser mantido em ordem para continuar com o seu potencial de uso e, além disso, o adquirente de uma propriedade, ao realizar a aquisição da mesma, tem um duplo interesse nela, ao mesmo tempo como valor de uso atual e futuro e como valor de troca potencial, tanto no presente quanto no futuro.

⁴⁰HARVEY, Op. Cit, p.57.

(5) A troca no mercado ocorre em um momento do tempo, mas o uso se estende por um período de tempo; essa característica é uma das marcas do solo e de suas benfeitorias, porém não é exclusiva deles. Ela realiza-se em toda e qualquer mercadoria que tenha uma frequência de troca em relação à duração do uso peculiarmente baixa. Tal característica do solo e de suas benfeitorias evidencia a relevância do papel desempenhado por instituições financeiras no mercado do uso do solo urbano e da propriedade na economia capitalista.

(6) O solo e as benfeitorias têm usos diferentes e numerosos que não são mutuamente exclusivos para o usuário; esta característica refere-se à possibilidade de realização, no mesmo espaço ou propriedade de diferentes usos com objetivos diversos. O autor exemplifica essa peculiaridade do solo e das benfeitorias através do exemplo de uma casa que pode ser ao mesmo tempo: abrigo; uma quantidade de espaço para uso exclusivo dos ocupantes; privacidade; localização relativa positiva que é acessível aos lugares de trabalho, oportunidades de varejo, serviços sociais ou até mesmo, família, amigos e em alguns casos, local de trabalho; uma localização relativa negativa que é próxima de fontes de poluição, áreas de congestionamento, fontes de crime e risco, etc., uma localização de vizinhança que tem características físicas, sociais e simbólicas (status); um meio para lucrar e aumentar a riqueza.

Estes diversos usos, quando tomados em conjunto compõem o valor de uso da casa para seus ocupantes. O valor de uso de propriedades semelhantes não é o mesmo para todas as pessoas. Também esse valor não é constante para a mesma pessoa ao longo do tempo, como dito anteriormente, as mercadorias expressam diferentes relações sociais e também assumem o contexto social em que foram produzidas e consumidas. Desse modo, o valor de uso de uma propriedade (mercadoria) varia de acordo com os interesses e as necessidades de cada indivíduo. O valor de uso de uma moradia somente assume um real significado quando considerado juntamente com as características das pessoas.

A discussão estabelecida acerca dos valores de uso e de troca e também o fato de ser a mercadoria a unidade direta desses valores serve como pressuposto necessário básico para a realização de um escopo maior, que é a elaboração de uma teoria do uso do solo urbano.

Para elaborar sua teoria, Harvey⁴¹ leva em consideração o elemento renda. A importância dada à renda decorre do fato de que ela, seja a de monopólio, diferencial ou absoluta; funciona como um artifício racional que seleciona usos do solo em localizações, ou seja, as melhores localizações (as que têm maior acessibilidade de transportes, as que apresentam amenidades⁴² naturais ou artificiais, aquelas que possibilitam um controle maior sobre o tempo necessário para a realização dos deslocamentos diários a serem executados, etc.), ficam, geralmente, destinadas aos indivíduos detentores das maiores rendas, enquanto as piores ou menos assistidas são deixadas a cargo dos indivíduos possuidores das menores rendas na sociedade.

Desse modo, a capacidade econômica do indivíduo é um elemento primordial para determinar a localização dele no espaço, bem como, para selecioná-lo e declarar se ele pode ou não participar de determinados padrões de usos do solo, fato tão evidente na cidade moderna.

Sobre a relação entre a renda e a localização vale destacar que ela representa o que discutimos anteriormente quanto ao fato do espaço ser reflexo da sociedade. Algumas páginas atrás foi dito que há no espaço das cidades áreas residenciais auto-segregadas como condomínios fechados de média e alta renda e bairros cuja população tem alto poder econômico, e áreas de segregação imposta como áreas de invasão, favelas, bairros populares distantes da área central e carentes de serviços, etc.. Em regra, as áreas da cidade onde a população tem maior poder econômico e social, são melhor assistidas de serviços públicos, especialmente aqueles que servem ao lazer e à segurança, e, também por serviços privados. A maior oferta de serviços privados se justifica em razão da necessidade de acumulação capitalista, mas o que justifica a maior oferta de serviços públicos? A pesquisa tem duas hipóteses a isso.

A primeira delas, é que a oferta maior desses serviços em bairros de alto status econômico e social onde, em tese, as pessoas menos necessitariam, demonstra que na política urbana nacional há fragilidade no ideal de justiça social perseguido.

⁴¹ HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980, p.58.

⁴² Amenidade pode ser entendida como paisagens naturais ou artificiais de uma localidade que agregam valor às propriedades que ali forem criadas, isto é, a proximidade de rios, lagos, florestas, cachoeiras, bosques, museus etc.

A segunda e talvez mais óbvia refere-se à apropriação do público pelo privado. O capital, especialmente, aquele que se reproduz a partir da renda do solo urbano, exige que o Estado dote os espaços que são economicamente mais viáveis de infraestrutura necessária a promover a valorização dos mesmos e assim lhes permitir a máxima obtenção de renda.

A relação renda e espaço se configura no elemento essencial da teoria de Harvey sobre o uso do solo urbano, pois o autor defende a tese de que uma teoria do uso do solo urbano deve, obrigatoriamente, congrega conceitos de espaço e renda no mesmo contexto. Isso ocorre porque ele entende que a renda é parte do valor de troca que se destina ao proprietário e possuidor do solo, sendo, desta forma, essencial para o acúmulo de capital por parte dos proprietários de moradias, bem como uma forma de reprodução desse capital.

Contudo, não se pode esquecer que a obtenção de renda com a propriedade do solo não se realiza por si só. Ela depende, entre outros fatores, do modo de produção da propriedade e de algumas condições relativas ao domínio dessa propriedade como, por exemplo, sua localização no espaço.

Nesse sentido, no intuito de garantir a manutenção dessa fonte de recursos, bem como a continuidade do modo de produção capitalista é que o padrão econômico dominante cria as condições de consumo. Essas condições se refletem diretamente na elaboração de padrões de necessidades sociais em termos materiais e relações humanas com vistas a atender aos interesses do mercado. Um desses padrões é justamente o padrão de uso do solo urbano.

Partindo-se da premissa de que as formas de uso do solo urbano são reflexos da elaboração de padrões de necessidades sociais criadas pelo padrão econômico dominante com vistas à obtenção de determinada renda e que essa renda a ser obtida depende de condições especiais inerentes à propriedade, chega-se a conclusão da total inaplicabilidade de uma teoria universal do uso do solo urbano. Desse modo, o que deve ocorrer, segundo Harvey⁴³ é a elaboração de teorias de uso do solo.

Nessa projeção, cada teoria é específica e deve desempenhar papéis específicos que ajudem a elucidar as condições existentes ou estabelecer escolhas alternativas em uma série particular de suposições sobre o modo dominante de

⁴³ HARVEY, Op. Cit., p.60.

produção, sobre a natureza das relações sociais e das instituições prevalecentes da sociedade. O que significa que a natureza contingente de toda a teoria de uso do solo urbano é mais claramente exemplificada pelo modo pelo qual concepções particulares de renda produzem espécies particulares de teoria.

A identificação da forma como se dá a produção do espaço e o uso do solo urbano é relevante porquanto demonstra que os usos do solo não são aleatórios, pelo contrário, representam o interesse de quem produziu o espaço urbano.

Os agentes que produzem o espaço urbano evidenciam diferentes capacidades, o que leva, indubitavelmente, à prevalência dos interesses de uns em relação aos outros.

Dessa feita, o espaço urbano se torna um palco de lutas e, desse modo, cria espaços e situações que são verdadeiras aberrações ao convívio em sociedade e à promoção da paz social como, por exemplo, a existência de construções irregulares em áreas habitacionais, a presença de terras devolutas e terrenos baldios dentro da cidade enquanto milhares de pessoas não têm onde morar, a “privatização” de vias públicas, através de seu fechamento, por parte de moradores e empresas, a construção de lombadas em desacordo com os preceitos do código de trânsito brasileiro, a destruição de áreas verdes das cidades, a ocupação de calçadas por comerciantes e camelôs, a construção de habitações e empreendimentos privados próximas a nascentes d’água, entre outras situações.

Diante desse quadro, percebe-se que, em razão da diversidade de (re) produtores do espaço urbano, com múltiplos interesses e capacidades transformadoras, objetivando o uso do solo de uma maneira que atenda melhor às suas necessidades, torna-se imprescindível que esse uso seja regulamentado a partir de critérios legais que equalizem as forças destes agentes e consigam promover o direito à cidade com justiça social no espaço urbano.

Sendo assim, passa-se a análise da justiça social aplicada ao espaço urbano.

3 A JUSTIÇA SOCIAL

Como dito anteriormente, o objeto da pesquisa é a justiça social aplicada ao espaço urbano. Ele é analisado neste trabalho a partir da verificação da adequação das diretrizes gerais da política urbana nacional, previstas no Estatuto da Cidade, com a teoria de justiça social territorial ou justiça distributiva territorial de David Harvey.

Ocorre que, para que seja possível compreender a justiça social territorial, é de bom alvitre analisar, ainda que resumidamente, o tema da justiça social e, para tanto, é necessário valer-se dos estudos de teóricos ligados ao tema.

O objetivo dessa aproximação é conhecer um pouco sobre as teorias de justiça, os elementos que são mais discutidos quando se debate o tema como, por exemplo, a questão da igualdade, a divisão dos recursos e a questão da liberdade, bem como de construir um embasamento teórico que possa complementar as ideias de Harvey acerca da justiça social territorial.

Entendemos que isso é necessário porquanto, como dito, a justiça social é um conceito normativo, razão pela qual é necessário apresentar uma concepção teórica de justiça que tenha origem nos teóricos do direito, haja vista que nossa concepção de justiça social territorial não foi formulada por um autor oriundo da ciência jurídica, mas sim por um geógrafo que tem por objetivo tentar dar uma nova finalidade à ideia de justiça social, que é a sua aplicação a uma unidade territorial de base, no caso, o espaço urbano.

A teoria de justiça social que escolhemos foi a que o próprio Harvey⁴⁴ cita e, de certo modo, discute em suas formulações, que é a teoria de John Rawls.⁴⁵ A escolha de Rawls se deve a razões óbvias como, por exemplo, o fato dele ser o autor que revolucionou as discussões sobre justiça social, tornando-se leitura obrigatória a todos os que o sucederam.

Contudo, antes de apresentar os principais pontos da teoria de Rawls convém alertar que ela não necessariamente será utilizada em sua integralidade como parâmetro para contrapor ou complementar a teoria de Harvey, pelo contrário, a

⁴⁴HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980, p. 83, 92-93.

⁴⁵RAWLS, John. Uma teoria da justiça. Tradução Almiro Pisetta e Lenita Rímoli Esteves. – 2ª Ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2002. – (coleção justiça e direito).

referência a Rawls se deve ao fato dele ser o principal teórico da justiça social da história recente, aquele que serve de base para que todos os outros elaborem suas proposições teóricas. A propósito não são poucos os que apresentaram formulações teóricas discutindo e até mesmo combatendo as ideias de Rawls. Dentre estes se destacam Ronald Dworkin com sua obra “A Virtude Soberana⁴⁶” e Amartya Sen com a obra “Desigualdade Reexaminada⁴⁷”

Destaco esse item porque o próprio Harvey⁴⁸ afirma que não pretende criticar a literatura produzida sobre justiça social, mas apenas dar uma nova leitura a esse conceito normativo, que é a leitura geográfica, cujo objetivo maior é o de tentar dar uma utilidade prática ao conceito.

Desse modo, alerto o leitor que, por acaso, busque no trabalho uma relação profunda das concepções de justiça de Rawls e de Harvey, bem como esclareço que apenas nos pontos em que essa aproximação é possível, ela foi realizada.

3.1 A justiça em Rawls

John Rawls foi um filósofo norte-americano que viveu entre os anos de 1921 e 2002, tendo lançado inúmeros livros, dentre os quais o mais famoso é *Uma Teoria da Justiça*⁴⁹.

Nesta obra, lançada em 1971, ele elabora uma teoria de justiça que contrasta com as visões predominantes à época e passa a influenciar grandemente às dos dias atuais.

Sua tese parte da premissa de que a justiça é a primeira virtude das instituições sociais, dessa forma, uma instituição, mesmo que eficiente, deve ser eliminada, se for injusta. De igual modo, para Rawls,⁵⁰ todo ser humano tem uma inviolabilidade fundada na justiça a qual nem mesmo o bem-estar de toda a sociedade pode ignorar, sendo assim, ele não aceita que alguns ou até mesmo um

⁴⁶DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. Tradução Jussara Simões. 2ª Ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2011.

⁴⁷SEN, Amartya Kumar. *Desigualdade Reexaminada*. Tradução e apresentação de Ricardo Dominelli Mendes. – 2ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

⁴⁸Harvey, Op. Cit, p. 83.

⁴⁹RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução Almiro Pisetta e Lenita Rímoli Esteves. – 2ª Ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2002. – (coleção justiça e direito).

⁵⁰Ibidem, p.4.

único indivíduo sofra injustiças em nome de um bem maior para toda a coletividade. Portanto, o bem não pode se sobrepor à concepção de justo.

Essa proposição de justiça é o que ele chama de justiça como equidade e visa combater a visão predominante de justiça difundida pelo utilitarismo⁵¹ clássico, o qual afirmava que a justiça correspondia ao maior saldo líquido de satisfação obtido a partir da somas das participações individuais de todos os seus membros⁵².

O utilitarismo clássico⁵³ é um sistema teórico que estabelece como primeiro princípio a “utilidade”: O bem humano é identificado com a felicidade que, por sua vez, é definida como uma vida repleta de prazer e com o mínimo de dor. Se este é o bem maior, cabe ao Estado tentar maximizá-lo na sociedade.

A maximização da felicidade pode ser feita de algumas maneiras, por exemplo, a maximização da utilidade total e a maximização da utilidade média.

A primeira realiza-se a partir da mensuração da felicidade de cada indivíduo, que depois deve ser somada, busca-se maximizar esta soma cada vez mais.

Este utilitarismo não é o mais adotado, pois apresenta problemas no que se refere à maximização da soma de felicidade dos indivíduos. Por considerar a totalidade das pessoas, em geral, a ampliação da felicidade pode ser feita tão-somente a partir do aumento do número de indivíduos que compõem a população, ainda que cada um deles tenha uma quantidade menor de satisfação pessoal.

A outra forma de utilitarismo, que é a mais usual, consiste na maximização da utilidade média. Ela defende que a utilidade tem de ser medida entre todos os indivíduos e então feita uma média aritmética da utilidade total.

É esta utilidade média que deve ser medida. Dessa forma, eliminam-se os problemas iniciais do utilitarismo e elege-se como objetivo precípua a evolução da sociedade como um todo.

Contudo, este modelo utilitarista apresenta alguns óbices, dentre os quais o principal é que por ele é possível a aplicação de medidas que reduzam a felicidade

⁵¹ Álvaro de Vita afirma que o utilitarismo é uma teoria ética teleológica, isto é, uma teoria que define o que é correto ou justo fazer em função de uma concepção da boa vida humana. Essa concepção no caso do utilitarismo é vazia de conteúdo próprio, já que resulta da agregação de preferências e desejos de *facto* dos agentes, sem que a motivação ou a validade dessas preferências e desejos sejam colocadas em questão. Sobre o tema ver: VITA, Álvaro de. **Justiça liberal**: argumentos liberais contra o neoliberalismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p.13.

⁵² RAWLS. Op. Cit., p. 25.

⁵³ A distinção de utilitarismo clássico é relevante porquanto Rawls adverte que sua teoria de justiça se baseia na distinção com esta forma de utilitarismo, tendo em vista a grande variedade existente dessa corrente de pensamento.

de uma parte da população para que se aumente a da outra, desde que a média seja maior ao final do processo.

Desse modo, se é possível a transferência de renda para as classes mais pobres, também pode ser cabível a existência de sistemas que excluam pessoas como, por exemplo, a escravidão e as castas indianas, desde que ao fim e ao cabo promovam uma maximização da utilidade média para a maioria.

A ideia de inviolabilidade defendida por Rawls visa combater essa posição.

Como visto saldo máximo não é sinônimo de totalidade, mas sim de maioria, razão pela qual em uma sociedade pautada por princípios utilitaristas é plenamente aceitável que alguns indivíduos vivam desprovidos de quaisquer recursos necessários à sua subsistência.

Destaque-se que a posição utilitarista tem sido muito adotada, sobretudo por governos de muitos países que, na impossibilidade de ofertarem bens a toda a população focam suas ações na maioria.

Rawls desenvolve sua teoria de combate ao utilitarismo porquanto enxerga no mesmo um grave problema que é a falta de garantia de direitos fundamentais, haja vista que o pensamento utilitarista elege o bem (a utilidade) como mais relevante e depois o classifica como o objetivo da sociedade.

Entretanto, dessa forma, o pensamento utilitarista possibilita que qualquer coisa seja feita em nome deste objetivo. Ao elegerem primeiro um objetivo para em seguida elaborarem um sistema jurídico-político que o realize, tal pensamento teórico é denominado de teleológico⁵⁴, pois privilegia o bem ao direito.

O filósofo entende que a única forma de se garantir os direitos fundamentais é colocá-los antes do bem, dessa forma, estrutura-se primeiro o sistema jurídico, de modo que gere uma sociedade onde a justiça seja anterior aos objetivos sociais individuais e coletivos. Ao localizar o direito e a justiça à frente do bem, a teoria de Rawls é classificada como deontológica⁵⁵.

Entendemos que o direito à cidade é tratado na Constituição como um direito fundamental, em que pese não estar claramente previsto no rol do art. 5º. Fundamentamos nossa interpretação no fato do direito à cidade se perfazer, dentre outras formas, através da obediência ao princípio da função social da propriedade, por parte dos donos de imóveis, o que está claramente previsto no inciso XXIII do

⁵⁴ RAWLS, Op. Cit, p.32

⁵⁵Idem.

art. 5º da CRFB. Ao prever que os donos de propriedades imóveis devam obedecer a este princípio, a carta magna e o Estatuto da Cidade colocam o direito à cidade a frente do bem e, de certo modo, também se coadunam com a idéia de justiça social de Rawls.

Destaque-se que o Estatuto e a CRFB não fazem distinção quanto a titularidade do bem, isto é, se o bem tem um único ou vários donos, apenas limitando-se a dizer que deve cumprir sua função social. Isso indica que há na legislação constitucional e infraconstitucional a busca em garantir o direito de todos à cidade.

Outro ponto de destaque em sua teoria se refere ao papel que a justiça possui em uma sociedade bem organizada. Mas afinal, qual é esse papel?

A justiça possui um papel crucial dentro de uma sociedade que é o de criar instituições justas que evitem distinções arbitrárias entre as pessoas na atribuição de direito e deveres básicos.

A criação de instituições justas somente é possível a partir da definição de qual concepção de justiça será adotada por uma sociedade, que deve ser uma concepção pública, ou seja, seguida por todos. Isto ocorre porque a justiça possui várias concepções e há a necessidade de definir qual delas será adotada. A definição, segundo Rawls⁵⁶, deve-se dar a partir da coadunação dos interesses públicos com os interesses de cada indivíduo, o que possibilitará uma maior aceitação por parte de todos os membros de uma coletividade.

Rawls assevera que uma sociedade é uma associação mais ou menos auto-suficiente de pessoas que em suas relações mútuas reconhecem certas regras de conduta como obrigatórias e que, na maioria das vezes, agem de acordo com elas.

As pessoas vivem em sociedade porque entendem que para elas é mais vantajoso viver dessa maneira, haja vista que irão desfrutar de uma vida melhor do que se vivessem basicamente do resultado de seus próprios esforços. Em que pese às pessoas reconhecerem que a vida em sociedade é melhor, ainda assim buscam, em primeiro lugar, uma maior quantidade dos bens produzidos e que serão distribuídos na sociedade. Trata-se na realidade de uma relação dialética onde todos sabem que a convivência é a melhor das opções, porém ao mesmo tempo, sempre buscam uma maior fatia para si dos bens produzidos.

⁵⁶RAWLS. Op. Cit, p.5-6.

Esse conflito é inerente a vida social e tentar eliminá-lo ou pelo menos minimizá-lo é o objetivo de uma sociedade que se queira justa.

A resolução desse conflito é basicamente utópica e isso acontece porquanto em uma sociedade sempre haverá pessoas diferenciadas por diversas questões, que vão desde a origem social e econômica, passando pelas habilidades que possuem e que as fazem se destacar das outras. Rawls reconhece que igualá-las às outras pessoas, que não possuem o mesmo destaque, é uma injustiça.

Diante disso, o autor se posiciona pela busca da minimização das diferenças entre os indivíduos⁵⁷. Em suma, ele reconhece que uma sociedade sempre carrega consigo diferenças, o que lhe é imanente, e que é impossível eliminá-las, do mesmo modo também entende que é impossível conviver com diferenças muito grandes entre os membros de uma sociedade, sendo assim, defende a minimização das diferenças sociais existentes, sobretudo na que tange a distribuição dos recursos

Essa minimização das diferenças que também significa uma redução dos conflitos se dá através da adoção de uma concepção pública de justiça, feita a partir do consenso de todos que determinada forma de justiça é a mais correta e a que maiores efeitos positivos traria a toda a coletividade, bem como se realiza também por meio da coordenação dos planos individuais, ou seja, cada indivíduo na execução de seu plano racional de vida deve fazê-lo com a observância de princípios que lhe permitam viver em sociedade, tais princípios são os princípios de justiça.

Após definir o papel da justiça em uma sociedade bem organizada o autor tem a preocupação em definir o objeto da justiça, que para ele é

a estrutura básica da sociedade ou de modo mais claro a maneira pela qual as instituições sociais mais importantes distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão de vantagens provenientes da cooperação social.⁵⁸

Rawls define as instituições sociais mais importantes como sendo a *constituição política e os principais acordos econômicos e sociais*, bem como afirma que elas, consideradas em conjunto, além de definirem os direitos e deveres dos

⁵⁷ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução Almiro Pisetta e Lenita Rímoli Esteves. – 2ª Ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2002. – (coleção justiça e direito), p.6.

⁵⁸ Ibidem, p. 7-8.

indivíduos, influenciam em seus projetos de vida.⁵⁹ Dessa feita, a família, a liberdade de pensamento e consciência, os mercados competitivos e a propriedade particular no âmbito dos meios de produção são exemplos dessas instituições.

Destaque-se que, ao definir as instituições sociais mais importantes, o espaço de aplicação de sua teoria se torna limitado, o que se deve ao fato dele considerá-lo como adequado para o estabelecimento dela. Segundo Brito Filho,⁶⁰ *é por isso que se observa que Rawls, em relação ao objeto da justiça, inicialmente discute uma concepção de justiça a partir de um sistema fechado, no sentido de isolado de outras sociedades. Do mesmo modo, quando Rawls discute os princípios de justiça, ele não trabalha com toda e qualquer sociedade, mas pressupõe a existência de uma sociedade razoavelmente organizada.*

É importante destacar que esta é uma das principais razões que impossibilitam a aplicação da teoria de justiça de Rawls, pelo menos em sua literalidade, ao espaço das cidades, pois, como se sabe a organização da sociedade urbana, por muitas vezes, não é razoável, especialmente no Brasil, onde está muito mais próxima de inexistente. Além disso, o espaço urbano não é isolado, fechado, pelo contrário, o mesmo é interligado a outros espaços em diferentes escalas que perpassam pela dimensão regional, nacional e até mesmo mundial.

Segundo Rawls⁶¹, a forma como ocorre a divisão desses objetos da justiça é que torna uma sociedade justa ou injusta. Eles têm o condão de definir os direitos e deveres do homem, bem como de influenciar em seus projetos de vida, dizendo o que podem esperar se tornar e o que podem almejar.

O autor entende que a estrutura básica da sociedade é o objeto da justiça porquanto ela está presente desde os primórdios da sociedade e seus efeitos são bastante profundos. Segundo ele, essa estrutura possui várias posições sociais e as pessoas nascem em posições diferentes; o que lhes dá diferentes expectativas de vida, sendo estas determinadas pelo sistema político e pelas condições sociais e econômicas.

Logo, se há várias posições sociais na estrutura básica da sociedade e as pessoas nascem em posições diferentes, umas naturalmente são mais favorecidas

⁵⁹ Ibidem, p.8.

⁶⁰ BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. **Ações afirmativas**. 3ª. Ed. São Paulo: LTr, 2014., p.36.

⁶¹ RAWLS, Op. Cit, p.9.

do que outras. Tal favorecimento não pode ser justificado por questões de mérito e valor, apesar de reconhecer que as pessoas têm potencialidades diferenciadas.

Com a definição do objeto da justiça o autor já delimita um campo específico para a sua teoria que é o reconhecimento da desigualdade entre os indivíduos. Ele entende que por causa da estrutura básica ser diferenciada haverá também pessoas em posições desiguais.

Entendemos que a desigualdade que Rawls identifica na sociedade é possível de ser vislumbrada, dentre outras coisas, na produção do espaço urbano. Como dito anteriormente, os agentes que produzem esse espaço têm capacidades transformadoras diferenciadas. Logo, eliminar essas diferenças é impossível do ponto de vista teórico e também na prática, porém pode-se tentar equalizar as forças que cada agente tem na produção e, principalmente, na apropriação do urbano.

A desigualdade no espaço das cidades também nos remete ao que já explicamos acerca do espaço ser reflexo da sociedade.

A partir da constatação da desigualdade na estrutura básica da sociedade, o autor define que os princípios de justiça devem ser aplicados nela, porquanto a partir daí eles orientariam a constituição política e os elementos principais do sistema econômico e social, dessa forma, tornariam a sociedade menos desigual e, por conseguinte, mais justa. Porém, como estes princípios seriam escolhidos e quais seriam eles? Para responder a estas indagações, Rawls retoma as ideias contratualistas e as usa como base para criar uma “posição original”, onde todos estariam sob um “véu de ignorância”.⁶²

Ao serem submetidos a um "véu de ignorância", as pessoas desconheciam todas aquelas situações que lhe trariam vantagens ou desvantagens na vida social, tais como classe social e status, educação, concepções de bem, características psicológicas etc.. Desta forma, na posição original todos compartilham de uma situação parecida, sendo, portanto, considerados livres e iguais.

Nesta condição de liberdade e igualdade para todos é que se daria a escolha dos princípios de justiça, dentre os quais os mais importantes são: o princípio da liberdade e o princípio da igualdade.

Por princípio da liberdade é possível conceber que ele corresponde a premissa de que cada pessoa deve ter um direito igual ao mais extensivo sistema

⁶² Ibidem, p.13.

total de liberdades básicas iguais que sejam compatíveis com um sistema de liberdade para as outras pessoas.

Por sua vez, no que tange à igualdade é possível afirmar que ela é um princípio que privilegia o ordenamento das desigualdades sociais e econômicas de tal modo que sejam ao mesmo tempo consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, estabelecido pela aceitação do princípio da diferença; e também que a mesma esteja vinculada a posições e cargos acessíveis a todos, disposto pelo princípio da igualdade de oportunidades.

A ideia da posição original é super relevante porque os indivíduos por não saberem a que classe pertencem enfrentarão um dilema que é a necessidade de se resguardarem contra a miséria, caso venham a descobrir que são da classe mais baixa. A fim de evitar isso, eles determinariam uma distribuição igualitária da riqueza.

De outro lado, não pareceria justo que uma pessoa que trabalhou a vida toda recebesse o mesmo que outra que não fez nada por si ou pela coletividade. Como equacionar as situações? Em que medida é correto que uma pessoa receba uma parcela maior que outra?

Rawls aponta como solução a estes problemas a aplicação do princípio da igualdade, ou seja, a colocação das desigualdades sociais em favor do todo, e define que as desigualdades sociais e econômicas têm de ser ajustadas de maneira que sejam tanto para o maior benefício dos menos privilegiados quanto ligadas a cargos e posições abertos a todos, sob condições eqüitativas de oportunidade ⁶³. Assim, a desigualdade só é permitida quando beneficia os menos favorecidos.

Por fim, para que suas liberdades não sejam cerceadas em favor de uma maior igualdade de oportunidades ou de riquezas, as pessoas, na posição original, estabelecem um ordenamento serial, ou léxico entre os dois princípios. Isto significa dizer que a liberdade tem prioridade total sobre a igualdade, de maneira que a igualdade só pode ser implementada se a liberdade for completamente implantada. Isto significa dizer que a liberdade só pode ser limitada se for para assegurar a própria liberdade.

Como visto o véu de ignorância apenas serve para a escolha dos princípios de justiça aplicáveis à estrutura básica da sociedade. Essa escolha dos princípios de justiça em uma situação hipotética de posição original se daria de uma forma

⁶³ Ibidem, p.66.

racional, de modo que os princípios escolhidos irão regular todos os acordos subseqüentes, especificar os tipos de cooperação social que podem assumir e as formas de governo que se podem estabelecer, a isto Rawls chama de justiça como equidade.

Após verificarmos a questão do véu da ignorância na posição original e a escolha dos princípios de justiça aplicáveis à estrutura básica da sociedade passa-se à questão dos bens sociais primários e a sua concretização através de um plano racional de vida.

Inicialmente Rawls⁶⁴ assevera que os bens sociais primários são coisas que supostamente um homem racional desejaria obter ao longo de sua vida, independentemente de qualquer coisa que ele pudesse almejar além, e, independentemente também de qual seja o seu plano racional de vida.

Desta forma, o autor define esses bens como sendo os direitos, as liberdades, oportunidades, renda e riqueza. Esses bens foram escolhidos em razão de sua ligação com a estrutura básica, porquanto liberdade e oportunidades são definidas pelas regras das instituições mais importantes e renda e riqueza tem suas distribuições reguladas por elas.

Na perspectiva de Rawls os bens de uma pessoa são alcançados a partir da execução de um plano racional de vida por parte dela. Ocorre que, via de regra, os indivíduos estão localizados em posições diferentes na estrutura básica da sociedade, o que lhes torna mais difícil ou mais fácil a realização de seus planos.

Sendo assim, somente através da aplicação da justiça como equidade é que esses planos poderiam ser exequíveis e fariam as pessoas felizes, haja vista que a felicidade é definida como a realização de um plano racional de vida.

A teoria de Rawls é tida por muitos autores como superada,⁶⁵ no entanto, em que pese esta afirmação, ela é, indubitavelmente, a teoria que mais influenciou a produção literária sobre a justiça social.

O objetivo de utilizá-la era de demonstrar a forma como as teorias normativas pensam a questão da justiça social e, a partir disso, tentar identificar os parâmetros

⁶⁴RAWLS, John. Uma teoria da justiça. Tradução Almiro Pisetta e Lenita Rímoli Esteves. – 2ª Ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2002. – (coleção justiça e direito).

⁶⁵ BRITO FILHO afirma que, apesar da teoria de Rawls ser extremamente relevante para as análises sobre a justiça social, vários autores consideram que ela está superada. A razão para tal seria o fato dela não levar em consideração aspectos como a peculiaridade dos indivíduos, especialmente no que se refere às deficiências e às questões étnico-raciais. Ver BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. **Ações afirmativas**. 3ª. Ed. São Paulo: LTr, 2014., p.43.

de justiça que devem estar presentes na justiça social territorial, a fim de que ela realmente cumpra seu objetivo, que é dar uma utilidade prática a ideia de justiça social.

Entendo que a exposição das ideias de Rawls é relevante na medida em que elas servem de parâmetro para a elaboração de uma teoria de justiça, ou seja, antes de Harvey pensar em elaborar sua justiça social territorial, sua teoria precisa ser uma teoria de justiça social, cujo mecanismo de verificação dessa condição é a teoria de John Rawls exposta na obra *Uma Teoria da Justiça*.

Diante disso, passamos a abordagem de Harvey sobre a justiça social.

3.2 A Justiça Social Territorial de David Harvey

Após ver a formulação teórica de Rawls acerca da justiça social chega-se à constatação de que ela não foi elaborada levando em consideração o espaço das cidades, em que pese ser possível aproveitá-la para compreender o mesmo. Isso ocorre porquanto, como dissemos, se trata de um conceito normativo, logo o foco da justiça social de Rawls é nos indivíduos e na forma de distribuir recursos entre eles, bem como porque sua teoria tem uma tendência universal, isto é, busca ser aplicada em qualquer ambiente, o que justifica o alto grau de abstração e situações hipotéticas que apresenta.

Diante disso, a análise da justiça social aplicada ao espaço das cidades se torna prejudicada se for feita somente a partir dessas correntes teóricas, tendo em vista que nelas o elemento espaço é desprezado e, como dito, em razão da relação dialética que estabelece com os que atuam sobre ele, o mesmo deve ser considerado quando se pretende analisar justiça social no ambiente das cidades.

Sendo assim, para que a justiça social seja pensada ao espaço das cidades deve-se fazer uma complementação teórica da ideia de justiça social, através da consideração do elemento territorial. Desta feita, usaremos as proposições acerca da justiça social territorial ou justiça distributiva territorial de Harvey⁶⁶.

Destaco que o uso dessa teoria não implica em formular uma nova concepção de justiça social, apesar da especificidade da abordagem de Harvey, mas apenas de conferir uma possível utilidade prática ao tema, que é a sua aplicação ao espaço das cidades. É importante destacar isso, visto que uma teoria de justiça social demanda análises complexas acerca da organização social, da organização política, da estrutura econômica, dos recursos disponíveis e a forma de distribuí-los na sociedade o que, segundo o próprio Harvey,⁶⁷ foge aos objetivos de sua obra.

Para elaborar sua teoria Harvey parte de uma questão básica que é como as alterações espaciais e os processos sociais ocorridos no espaço das cidades podem interferir em ganhos de renda⁶⁸ para os indivíduos?

⁶⁶ HARVEY, David. **A justiça social e a cidade** São Paulo: Hucitec, 1980

⁶⁷ Ibidem, p.93.

⁶⁸ Para Harvey renda corresponde a todas as receitas que aumentam o poder do indivíduo sobre o uso de recursos escassos de uma sociedade. Ibidem, p.42.

Essa questão é o centro de sua justiça social territorial, tendo em vista que o autor entende que ela é realizada na medida em que as vantagens marginais oriundas do desenvolvimento urbano sejam justamente distribuídas pela população.⁶⁹

No que se refere à vantagem marginal, Harvey afirma⁷⁰ que são as vantagens decorrentes das formas espaciais e processos sociais que se desenvolvem no espaço. Como exemplo, podemos citar a realização de obras, públicas ou privadas, em determinada área da cidade e os impactos dela decorrentes.

Por vezes, uma obra tem como consequência a valorização da área em que foi realizada, gerando um aumento substancial de renda não apenas para a quem realizou, mas também para outros proprietários e não proprietários, desde que estes estejam localizados próximos a ela. A valorização se manifesta no aumento do preço da terra nesta região, na consequente possibilidade de auferir maiores rendas com, por exemplo, os alugueres; nos serviços públicos ou privados que eventualmente possam surgir para incrementar o local em que a obra se localiza e, dessa forma, dotar o espaço de maior valor.

De igual modo, as vantagens marginais referem-se também a ganhos de renda que possam ser produzidos, por exemplo, através da diminuição de custos. É o que se vislumbra com a questão da localização dos empregos e da moradia dos trabalhadores.

Criar mecanismos que permitam localizar a classe trabalhadora próxima de seu local de trabalho gera diminuição de custos com deslocamentos, o que eleva a renda do trabalhador. Essas elevações de renda em razão do desenvolvimento urbano exemplificam e justificam a relevância da produção dialética do espaço urbano, discutida anteriormente, haja vista que a produção dialética corresponde à interação de formas espaciais e processos sociais e é justamente na distribuição das vantagens marginais decorrentes dessas interações que se verifica a questão da justiça social territorial.

Destaque-se que, assim como o espaço produz vantagens marginais, entendo que ele também pode produzir desvantagens marginais. É possível exemplificá-las através da existência de obras iniciadas e depois abandonadas pela cidade. Tais obras trazem consequências negativas para todo o entorno em que se

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ Idem.

localizam como, por exemplo, no caso de prédios, inacabados ou abandonados, que passam servir de local para venda de drogas e a prática de qualquer outra atividade criminosa, bem como se tornam locais em que doenças infectocontagiosas podem se proliferar.

Observe-se que já na questão básica da teoria do autor fica evidente a distinção de suas ideias, haja vista que nas tradicionais teorias de justiça social o local onde os recursos socialmente produzidos são obtidos é irrelevante, bastando apenas que se considere o que foi produzido ao final, como visto em Rawls com os bens primários.

Diferente é o que ocorre na justiça social territorial, porquanto as vantagens marginais oriundas do desenvolvimento urbano, que não são facilmente percebidas e mensuradas, é que serão distribuídas. Esta distribuição deve ser feita de modo que eleve os padrões reais de renda da população. Dessa forma, considerar que a justiça social no espaço urbano possa ser implantada a partir de uma visão que não considere o elemento territorial, implica em deixar de dividir tais vantagens.

Segundo Harvey, a justiça pode ser entendida como a correta distribuição dos benefícios ou recursos socialmente produzidos⁷¹. Logo, entendo que justiça social aplicada ao espaço urbano, seria a correta distribuição destes benefícios pelo espaço das cidades.

Harvey⁷² assevera que a justiça não deve ser entendida como um conceito inclusivo total, onde cada um engloba a sua visão de uma boa sociedade, pelo contrário, o conceito é limitado e deve ser pensando essencialmente como sendo um princípio para resolver direitos em conflito.

Para ele, a justiça social é uma aplicação particular de princípios justos e conflitos que surgem da necessidade de cooperação social na busca do desenvolvimento individual⁷³. Dessa feita, através da divisão do trabalho, é possível aumentar a produção, porém, somente por meio de uma correta divisão dos resultados da mesma é que se promoverá a justiça.

Sendo assim, o princípio da justiça social destina-se à divisão dos benefícios e à alocação de danos surgidos no processo do empreendimento conjunto do trabalho.

⁷¹ HARVEY, David. **A justiça social e a cidade** São Paulo: Hucitec, 1980, p. 82

⁷² Idem.

⁷³ Idem.

Dessa forma, de acordo com Harvey,⁷⁴ pode-se afirmar que a justiça social no espaço urbano surge a partir do momento em que há uma correta divisão dos benefícios socialmente produzidos e uma correta minimização das dificuldades naturais ou sociais existentes no mesmo.

Mas afinal, que benefícios são esses? Que dificuldades podem ser minimizadas?

Os benefícios socialmente produzidos de Harvey são diferentes dos bens-primários de John Rawls, descritos em sua obra *Uma teoria da Justiça*,⁷⁵. Para Rawls,⁷⁶ os bens-primários correspondem a direitos, liberdades, oportunidades, renda e riqueza. Já para Harvey⁷⁷ é difícil determinar que bens seriam estes,⁷⁸ razão pela qual o autor generaliza a ideia de bem supondo que o que se busca distribuir de forma justa seja a renda.

Já as dificuldades são mais extensas e tem efeitos diferenciados sobre os indivíduos. Destaco que não irei apresentar todas as dificuldades apontadas pelo autor, mas apenas aquelas mais relevantes.

Como primeira dificuldade tem a questão da localização. Em que pese tratá-la como dificuldade, a mesma funciona como uma via de mão dupla, ou seja, pode ser

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução Almiro Pisetta e Lenita Rímoli Esteves. – 2ª Ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2002. – (coleção justiça e direito), p. 66.

⁷⁶ Idem.

⁷⁷ Ibidem, p.83.

⁷⁸ Sobre este item é oportuno comentar que Harvey não define os benefícios porquanto, segundo ele é muito fácil afirmar que estamos distribuindo benefícios sociais obtidos da cooperação social, mas é difícil especificar o que são esses benefícios, particularmente quando eles se referem a preferências e valores individuais. HARVEY David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980, P. 83. Este item demonstra mais uma distinção entre a teoria de Harvey e a de Rawls, já analisada, visto que para Rawls não há necessidade de que gostos e preferências pessoais sejam satisfeitas pelo Estado, devendo as pessoas, portanto, serem igualadas em suas circunstâncias, o que prevalece na teoria de Rawls é a igualdade de acesso aos bens-primários que são os bens essenciais para que o indivíduo possa viver com dignidade e desfrutar dos benefícios socialmente produzidos. Entendo que ao afirmar que é difícil especificar os benefícios porque eles correspondem a preferências e valores individuais, a visão de Harvey, especialmente sua visão de igualdade, pode ser aproximada da ideia de igualdade de bem-estar, preponderante no utilitarismo e já exposta e criticada na teoria de Rawls. Ocorre que Harvey pode e deve ser isento de culpa, porquanto, como ressaltado no início deste tópico, sua teoria de justiça não é propriamente uma teoria nova da justiça social, mas apenas a tentativa de conferir ao tema, a partir da visão geográfica, uma utilidade prática, que é sua aplicação ao espaço urbano, razão pela qual seus objetivos são diferentes dos objetivos de Rawls, quando elaborou sua tese, bem como são mais modestos, haja vista que ele não discute detalhadamente uma ideia acerca da igualdade como faz Rawls. Contudo, mesmo diante dessa circunstância e, talvez de forma inconsciente, ao generalizar a ideia de benefícios sociais como sendo renda e buscar saber como distribuí-la pelo espaço das cidades, percebo que Harvey acaba por adotar a ideia de igualdade de Rawls, isto é, igualdade de acesso aos bens-primários, no caso, a um único bem-primário, que é a renda.

dificuldade ou vantagem, o que é determinado pela forma como é conduzida. As vantagens marginais estão diretamente ligadas a ela.

Harvey⁷⁹ entende que a localização é condição *sine qua non* para uma correta distribuição dos recursos pelo espaço das cidades. Isto ocorre não por causa do simples fato de estar ou não bem localizado, mas sim porque a ideia de localização possui uma dupla vertente que são a acessibilidade e a proximidade. Acessibilidade diz respeito às condições de deslocamento e acesso a determinados locais existentes nas cidades, por sua vez, proximidade refere-se ao efeito de estar junto de algumas pessoas, locais ou objetos sem fazer disso qualquer uso direto⁸⁰. Sendo assim, uma moradia pode estar próxima de uma fonte de poluição, de barulho ou de um ambiente decadente, o que irá lhe impor certos custos (limpeza, lavagem, pintura etc.).

A partir disso fica claro que as mudanças na forma espacial da cidade, por exemplo, através da realocação de residências, abertura de vias de transporte, oportunidades de emprego ou fontes de poluição, muda o preço de acessibilidade e o custo de proximidade de qualquer moradia. Logo, a consideração dessas mudanças, segundo Harvey⁸¹, tem claramente o potencial de produzir substanciais redistribuições de renda.

Além da acessibilidade e proximidade, também a exteriorização, ou melhor, seus efeitos, funcionam como uma dificuldade do espaço que precisa ser minimizada para que a justiça social territorial seja realizável.

Por exteriorização, Harvey⁸² entende que são efeitos, sem preço e talvez não monetários, sobre outros elementos do sistema urbano decorrentes da atividade de qualquer elemento em um sistema urbano,

São efeitos que podem surgir tanto da atividade privada quanto da atividade pública. Como exemplo, temos o campo da poluição. Em geral despejos nas águas e no ar são exemplos clássicos de produtos que têm a capacidade de afetar vários elementos do espaço urbano.

Harvey afirma⁸³ que as exteriorizações podem ser vistas como custos ou benefícios, conforme o modo que o indivíduo seja por elas afetado e segundo a

⁷⁹ HARVEY, David. **A justiça social e a cidade** São Paulo: Hucitec, 1980, p.45.

⁸⁰ Idem.

⁸¹ Idem.

⁸² Ibidem, p.46.

⁸³ Idem.

natureza do efeito. Como exemplo, o autor⁸⁴ cita uma usina hidrelétrica e afirma que ela pode criar benefícios como o controle da águas e as oportunidades de lazer, ao mesmo tempo em que pode degradar o ambiente. A partir disso, o autor conclui com uma afirmação categórica sobre a exteriorização no espaço das cidades que é “*na cidade, tudo afeta tudo*”.⁸⁵ O que significa dizer que tudo é relacional, de modo que somente através da distribuição adequada dos benefícios e, como dito, da minimização das dificuldades existentes no espaço das mesmas é que se pode promover justiça social territorial.

Depois de identificarmos os benefícios e algumas das dificuldades que devem ser minimizadas no espaço das cidades, convém apresentar o método que Harvey utilizou para compor sua teoria.

Para analisar a questão da justiça aplicada ao espaço urbano Harvey⁸⁶ realiza algumas suposições ou considerações que são: 1- Considerar que o problema da justiça social seja o de uma autoridade central que deve distribuir recursos escassos sobre um conjunto de territórios⁸⁷; 2- Supor que a justiça distributiva territorial implique numa justiça individual.

Em seguida, elege critérios⁸⁸ que justificam o fato de os indivíduos reclamarem para si a divisão dos produtos originados da sociedade em que vivem, são eles: *necessidade* (os indivíduos têm direitos a níveis iguais de benefício, porquanto há desigual alocação relativa à necessidade), *contribuição ao bem comum* (aqueles indivíduos cujas atividades beneficiam a maior parte das pessoas têm reivindicação mais alta do que aqueles cujas atividades beneficiam poucas pessoas) e o *mérito* (os que enfrentam maiores dificuldades para contribuir com a sociedade têm direito de ter maiores reivindicações do que aqueles que enfrentam menores dificuldades).

O autor afirma⁸⁹ que tais critérios poderiam ser examinados em detalhes em uma variedade de contextos, isto é, em vários ramos de conhecimento, no entanto, pretende introduzir entre estes ramos, o aspecto geográfico, e assim, demonstrar como aqueles critérios devem ser formulados para o ambiente das cidades.

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ HARVEY, David. **A justiça social e a cidade** São Paulo: Hucitec, 1980, p.83.

⁸⁷ *a fim de facilitar a compreensão, o autor generaliza a ideia de recursos e afirma que estes devem ser tidos apenas como renda. Contudo, reconhece que os recursos ultrapassam a noção de renda. Ibidem, p.83.*

⁸⁸ Ibidem, p.84.

⁸⁹ Ibidem, p. 85.

No que tange à necessidade⁹⁰, ele conclui que ela é o problema mais agudo não somente da justiça, mas certamente do espaço urbano porque a determinação do que venha a ser necessidade sempre será aberta e sujeita a críticas de diferentes atores que podem ou não terem as suas necessidades atendidas. Sendo assim, ele afirma que se trata de um conceito relativo, tendo em vista que é fruto da consciência humana, logo, se a sociedade se transforma e muda sua consciência, a necessidade também será modificada.

Em que pese reconhecer que a necessidade é variável o autor elenca nove tipos diferentes de necessidades que pouco se alteram no tempo e espaço, quais sejam: alimento, habitação, cuidados médicos, educação, serviço social e ambiental, bens de consumo, oportunidades de lazer, amenidades de vizinhança e facilidades de transportes⁹¹.

No que se refere à contribuição ao bem comum, ela é facilmente analisada no território, pois de acordo com Harvey,⁹² a preocupação da justiça social no espaço urbano ou justiça distributiva territorial é verificar como a alocação de recursos para um território pode afetar outro. Inicialmente, pensemos em recurso como o elemento que, presente no espaço das cidades, tem a capacidade de provocar reflexos em toda a cidade ou em áreas específicas dela. Como exemplo positivo deles tem-se polos industriais, áreas comerciais, áreas de lazer, parques ambientais, entre outras. Ocorre que tais recursos, se não forem bem manejados podem gerar uma contribuição ao “mal comum” como, por exemplo, com a proliferação de focos de poluição a partir de distritos industriais ou o aumento da violência em áreas comerciais devido o maior fluxo de renda.

Dessa feita, para que ocorra a efetiva contribuição ao bem-comum, as tecnologias existentes na sociedade devem ser elaboradas com o intuito de incrementar a transferência dos benefícios sociais, especialmente da renda, para toda a sociedade, o que minimizaria bastante ou até mesmo eliminaria as desigualdades.

Já no que diz respeito ao “mérito,” ele deve ser considerado no espaço das cidades como a alocação de recursos extras para compensar dificuldades naturais ou sociais que os espaços possuem e que aumentam sua necessidade (áreas de

⁹⁰ Ibidem, p.86.

⁹¹ Idem.

⁹² Ibidem, p.89

furacões, terremotos, inundações, excesso de violência ou de endemias) e, portanto, fazem com que contribuam menos para o bem comum de toda a sociedade. Nesse caso, se esses espaços recebessem investimentos adicionais para superarem essas dificuldades, estar-se-ia realizando a justiça social, pois estariam sendo executados como uma maneira de minimizar uma diferença e permitir que as pessoas residentes nessas áreas tivessem suas necessidades atendidas e, conseqüentemente, condições de aumentarem suas parcelas de contribuições ao bem comum, resultando em um ganho maior para toda a coletividade.

Após identificar as razões que justificam o fato dos indivíduos reclamarem para si os produtos gerados pela sociedade, Harvey⁹³ apresenta os princípios de justiça social que se adaptam ao ambiente das cidades em três proposições que são:

- 1- A organização espacial e o padrão de investimento regional deveriam ser tais que satisfizessem as necessidades da população. Para que isto seja possível é necessário que primeiro sejam criados métodos socialmente justos para determinar e medir necessidades. A diferença entre as necessidades e as alocações atuais serviriam como parâmetro para avaliar o grau de injustiça territorial num sistema existente.
- 2- Uma organização espacial e um padrão de alocação de recurso territorial que provê benefícios extras na forma de satisfação de necessidades (primariamente) e resultado agregado (secundariamente) em outros territórios, através de efeitos de sobreofertas, efeitos multiplicadores e similares, é uma forma “melhor” de organização espacial e alocação.
- 3- Desvios no padrão de investimento territorial podem ser tolerados se estão destinados a superar dificuldades específicas do meio, que poderiam de outro modo prejudicar a evolução de um sistema que encontraria necessidade de contribuir ao bem-comum;

Tais princípios são reconhecidos pelo autor como sendo de difícil compreensão e mesmo de difícil transposição para a realidade concreta.⁹⁴ Mesmo assim, tentarei explicar em que os mesmos consistem e como servem de parâmetros para a justiça distributiva territorial.

No que diz respeito ao primeiro princípio, entendo que ele está diretamente associado à questão da localização, do planejamento urbano. Somente com uma

⁹³ Ibidem, p.91.

⁹⁴ HARVEY, David. **A justiça social e a cidade** São Paulo: Hucitec, 1980, p.91.

organização espacial feita a partir de critérios específicos, isto é, critérios que permitam identificar as necessidades de cada área ou região da cidade é que se pode determinar o tipo de investimento, serviço público ou equipamento urbano que deve ser implantado. Trata-se, portanto, da utilização do binômio adequação-necessidade.

No que tange ao segundo princípio, ele também é associado à ideia de localização, contudo, suas bases residem na noção de exterioridade. Se observarmos bem, o que o autor propõe é uma organização espacial e um padrão de alocação de recurso territorial que gere benefícios extras em outros territórios, especialmente, incremento de renda. Resumidamente o que se deve buscar é uma forma de fazer com que não haja uma concentração de recursos em apenas um determinado espaço das cidades, mas sim que os recursos possam ser socializados, ainda que sobre a forma de vantagens marginais a todos, o que permitiria uma maior contribuição ao bem comum e, conseqüentemente, a efetivação da justiça social territorial.

Ocorre que, como teoria, esta é apenas uma suposição, hipótese que o autor levanta, visto que todos sabem que existem recursos que não estão subordinados ao controle estatal e nem mesmo ao controle do mercado, mas sim a uma lógica de mercado, induzida pelo próprio capital, que na ânsia de se multiplicar, não se sujeita a determinações prévias. Isso faz com que, mesmo que o Estado induza o direcionamento dos recursos a determinadas áreas do espaço urbano, eles podem não se deslocar na velocidade desejada ou na intensidade requerida, o que demonstra que os meios capitalistas servem aos fins do próprio capitalismo. Sendo assim, o autor⁹⁵ entende que sempre haverá diferenciações na distribuição dos recursos pelo espaço das cidades, contudo, estas não podem estar acima do limite aceitável. Mas qual seria esse limite?

A resposta a esta indagação reside no terceiro princípio e pode ser tida como a aceitação da diferença e da desigualdade no território das cidades em razão dela conseguir promover um maior desenvolvimento das regiões mais carentes.

Percebemos que esse terceiro princípio se associa a proposição de John Rawls quanto ao princípio da diferença⁹⁶ que, resumidamente, pode ser entendido

⁹⁵ Ibidem, p.96.

⁹⁶ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução Almiro Pisetta e Lenita Rímoli Esteves. – 2ª Ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2002. – (coleção justiça e direito), p.82.

como a ideia de que a sociedade deve promover a distribuição igual da riqueza, excepto se a existência de desigualdades econômicas e sociais gerar o maior benefício para os menos favorecidos. Desta feita, as desigualdades no espaço urbano só são aceitas, principalmente no que se refere à alocação de investimentos de forma mais expressiva em certas áreas em detrimento de outras, se colaborarem para elevar as perspectivas das áreas ou regiões menos favorecidas da cidade.

Com esse terceiro princípio entendemos que Harvey reconhece que, tal como ocorre em uma teoria de justiça social não territorial, em que somente a distribuição dos recursos entre os indivíduos é considerada e as diferenças de cada um impedem uma distribuição efetivamente igualitária; na justiça social territorial, as diferenças relativas ao espaço das cidades e, principalmente aos processos sociais que neles se desenvolvem, gerando formas espaciais diversificadas, também obstruem uma distribuição literalmente igualitária de recursos entre as diversas regiões da cidade, o que lhe obriga a aceitar diferenças entre as várias áreas do espaço urbano, claro, desde que elas potencializem as perspectivas das regiões menos favorecidas.

Após verificar os princípios de justiça social que se adaptam ao espaço das cidades e tentar, ainda que resumidamente, explicá-los, convém destacar que os princípios apresentados são utilizados por Harvey para a elaboração do seu conceito de justiça social territorial, o que também marca a conclusão de sua obra. Para ele a justiça social territorial consiste:

1. A distribuição de renda deveria ser tal que (a) as necessidades da população de cada território fossem localizadas, (b) os recursos fossem então alocados para maximizar os efeitos multiplicadores inter-territoriais, (c) e os recursos extras fossem alocados para ajudar a resolver as dificuldades específicas emergentes do meio físico e social.
2. Os mecanismos institucional, organizacional, político e econômico deveriam ser tais que as perspectivas do território menos favorecido fossem tão grandes quanto possivelmente pudessem ser.⁹⁷

Entendo que o conceito sintetiza a tentativa de aplicação da justiça social ao espaço das cidades, bem como tem o propósito específico de destacar que na justiça social territorial o principal objetivo deve ser o da maximização das

⁹⁷HARVEY, David. **A justiça social e a cidade** São Paulo: Hucitec, 1980,p.99.

perspectivas da região menos afortunada ou mais carente. Somente com esta maximização de perspectivas é que a justiça social é efetivamente realizada no espaço das cidades.

Para exemplificar as razões expostas em Harvey, pode-se citar a questão da disposição dos equipamentos urbanos⁹⁸ pela cidade e que se destinam à prestação de serviços públicos.

Imaginemos⁹⁹ que, em regra, em países como o Brasil, os melhores equipamentos urbanos sejam dispostos nas áreas centrais das cidades, nas principais vias das mesmas, o que dificultaria o atendimento de boa parte da população, haja vista que sobrevive com poucos recursos, portanto, reside em áreas periféricas, quase sempre carentes de equipamentos urbanos e que para acessarem a serviços públicos, são obrigadas a se deslocarem para as áreas centrais longínquas.

A opção por dispor os principais equipamentos urbanos das cidades, geralmente nas áreas centrais ou nobres das mesmas onde, na maioria das vezes, o conteúdo socioeconômico ou capital humano é mais elevado, isto é, formado por pessoas com maior capacidade econômica e que, portanto, quase sempre, não se utilizam, por exemplo, dos postos de saúde e escolas públicas oferecidas, pode ser tomada como uma injustiça social no espaço urbano, tendo em vista que não atenderia às *necessidades* daqueles que mais precisam desses serviços, pelo contrário, lhes dificultaria a vida os fazendo percorrer maiores distâncias para acessarem a esses bens e, conseqüentemente, lhes reduziria a renda.

Em que pese a *necessidade* ser variável e até modificável com o tempo, indubitavelmente, os bairros periféricos de população pobre, sempre têm demandas maiores por serviços públicos como, transportes, eletricidade, praças, educação e saúde, quer seja pela necessidade de ascensão social ou pela questão quantitativa, visto que concentram a maior parte da população, logo, o não atendimento destas demandas seria uma injustiça.

⁹⁸ Equipamentos urbanos referem-se às infra-estruturas mínimas de transportes, energia, eletricidade, telefonia, calçamento de vias, entre outras. Do mesmo modo, dizem respeito à disposição de praças, hospitais, escolas, fóruns, postos de saúde e o oferecimento de serviços por órgãos públicos ou particulares.

⁹⁹ A inferência acerca da disposição dos equipamentos urbanos decorre de nossa “experiência” e observações sobre a configuração urbana de algumas cidades, em especial, brasileiras. Contudo, para que fosse possível afirmar que a distribuição dos equipamentos urbanos se dá realmente desta forma, seria necessária uma pesquisa de campo, o que não foi possível realizar neste trabalho.

Além de ser uma injustiça social no espaço das cidades, a maior oferta de equipamentos urbanos em locais onde, teoricamente, seriam menos utilizados evidenciaria que no processo de produção do espaço urbano não haveria uma integração que permitisse maximizar as potencialidades das regiões menos favorecidas o que, obviamente, iria de encontro às disposições da justiça distributiva territorial.

De igual modo, o não atendimento demonstraria também a inobservância da *contribuição ao bem comum*, visto que a alocação de recursos, quase que exclusivamente em áreas centrais das cidades, afetaria as áreas periféricas que se veriam desassistidas dos mesmos, pelo fato de que não estariam sendo utilizados mecanismos que fizessem com que os reflexos da localização desses equipamentos urbanos chegassem, de forma positiva, nas regiões periféricas das cidades.

Por fim, no que tange ao *mérito*, se verificaria uma injustiça ainda maior, visto que as periferias são regiões em que as dificuldades naturais (morros, barrancos, áreas de alagado) e, sobretudo, sociais, como a criminalidade e doenças, são bastante acentuadas, fazendo com que necessitem de uma oferta maior de equipamentos urbanos.

Como decorrência desta situação imaginária, entendemos que as vantagens marginais oriundas da localização e da exterioridade dos equipamentos urbanos nos bairros centrais, não seriam devidamente socializadas entre toda a população, pelo contrário, seriam concentradas apenas em determinados espaços, deixando outros espaços da cidade sem vantagens ou com poucas vantagens, o que contribuiria para a ocorrência de injustiças sociais.

Após a exposição da teoria da justiça distributiva territorial e a tentativa de exemplificar alguns de seus aspectos, passamos a análise da política urbana nacional e a compatibilização da mesma com a teoria de Harvey.

4 A POLÍTICA URBANA E A JUSTIÇA SOCIAL TERRITORIAL

A origem do Estatuto da cidade, lei que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição e estabelece diretrizes gerais da política urbana nacional remonta a 1982. De acordo com Gasparini¹⁰⁰ nesse ano o CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, pela resolução nº 16 de 07/04/1982, criou um grupo de trabalho para estudar e preparar um anteprojeto de lei sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano. Depois de algumas reuniões e com pareceres favoráveis de importantes juristas como Hely Lopes Meirelles e Miguel Reale, o colegiado aprovou, através da resolução nº 18 de 22/02/1983, o anteprojeto de lei dispendo sobre esses e outros assuntos com o objetivo de ser encaminhado à Presidência da República.

Em 09/03/1983, o então Ministro do Interior, através da exposição de motivos nº 12, enviou à Presidência da República o anteprojeto de lei, já reconhecido por todos como Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, acompanhado dos pareceres dos juristas citados. Em 05/03/1983, o Ministro-Chefe do Gabinete Civil enviou à Câmara dos Deputados Mensagem do Presidente da República, acompanhada da Exposição de Motivos do Ministro do Interior, relativa ao projeto de lei dispendo “sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano”. Na Câmara dos Deputados essa proposta de lei foi denominada de Projeto de Lei nº 775/83. Desde então, a proposta tramitou pelo Congresso Nacional e foi alvo de diversos projetos substitutivos como, por exemplo, o Projeto de Lei nº 181, apresentado em 1989 pelo senador Pompeu de Souza, que recebeu na Câmara dos Deputados o nº 5.788/90. Após todo esse caminho e mais de uma década depois o projeto resultou no Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01.

De acordo com Gasparini¹⁰¹ a política urbana é o conjunto de intervenções municipais legais e materiais e de medidas materiais interventivas no espaço urbano promovidas por terceiros coordenados pelo Município, visando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

A política urbana brasileira é fundada em um complexo sistema normativo de regras e princípios que criaram uma nova concepção de justiça socioambiental

¹⁰⁰ GASPARINI, Diógenes. **O estatuto da cidade**. São Paulo. Editora: NDJ, 2002. p.3.

¹⁰¹ Ibidem, p.5.

através de uma releitura de princípios constitucionais como a função social da propriedade, a igualdade, a dignidade humana, o direito à qualidade de vida e ao meio ambiente sadio, entre outros.

A implementação dessa política deve ser feita a partir da obediência a diretrizes constitucionais e legais, cuja mais relevante é prevista no art. 182 da Constituição brasileira. Em tal artigo é demonstrada a necessidade de realização de um desenvolvimento urbano capaz de permitir a construção de espaços urbanos sadios e que garantam o bem-estar de seus habitantes, bem como a necessidade de realização das funções sociais da cidade.

O art. 182 revela que a competência primordial para a execução de políticas de desenvolvimento urbano é do Município. No entanto, a leitura deste dispositivo deve ser feita juntamente com a de outros dispositivos constitucionais como, por exemplo, o art. 24, que trata da competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal.

Entre as competências concorrentes destacam-se a possibilidade dos entes federados legislarem sobre direito urbanístico, sobre proteção ao patrimônio histórico, artístico, cultural, turístico e paisagístico, sobre defesa do solo, proteção ao meio ambiente e poluição, entre outros. Sobre esta competência concorrente incide a competência constitucional suplementar dos Municípios, prevista no art. 30, I e II, que é a possibilidade que eles têm de complementarem a legislação federal ou estadual no sentido de atender a suas peculiaridades. Isso nos leva a concluir que a execução da política urbana é de competência de todos os entes federados, sendo que a parcela de responsabilidade maior é dos Municípios.

Dias¹⁰² afirma que a competência comum dos entes federados, prevista no art. 23 da Carta Magna, também representa mecanismos da política de desenvolvimento urbano, que devem ser aplicados a fim de que se produzam espaços urbanos sustentáveis como, por exemplo, a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; o combate as causas da pobreza e aos fatores de marginalização, com a promoção da integração social dos grupos desfavorecidos, e a garantia do acesso à cultura, à educação e à ciência; a proteção ao meio ambiente e o combate a

¹⁰² DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro: óbices e desafios**. Curitiba: Juruá, 2012. 170 p.

poluição em qualquer de suas formas, com a preservação das florestas, da fauna e da flora, entre outros.

Apenas com o intuito de ratificar ainda mais a competência comum de todos os entes federados na execução da política de desenvolvimento urbano; o Estatuto da Cidade, em seu art.3º, declara que compete à União legislar sobre normas gerais de direito urbanístico, sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Compete também à União, promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, e, elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

A determinação constitucional sobre quais os entes responsáveis para legislar a respeito da matéria urbana, com a conseqüente determinação dos responsáveis pela execução da política de desenvolvimento urbano, é responsável pela elaboração de normas de caráter geral como, por exemplo, o Estatuto da Cidade, e, normas de caráter específico, como o Plano Diretor Urbano, em nível municipal.

A responsabilidade por elaborar um plano diretor, decorre do mandamento constitucional disposto no art. 30, VII, que declara ser de responsabilidade dos Municípios, promoverem, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Todas estas competências, materializadas em legislações específicas, correspondem a tentativas de concretizar o direito à cidade, que de acordo com o art. 2º, I, da lei 10.257/01 corresponde a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.” De igual modo, estas competências e, principalmente, as legislações delas decorrentes, representam tentativas de promoção da justiça social no espaço urbano.

Para garantir o direito à cidade e a conseqüente dignidade humana com justiça social no espaço urbano, a lei 10.257/01 e a Constituição, transformam o direito à cidade em um paradigma que deve estar implícito e explícito nas políticas e planos urbanísticos.

Nesse sentido, sua efetividade demanda a realização de políticas que visem incentivar a moradia digna, o saneamento básico, a infraestrutura, o transporte público eficiente e de qualidade, a promoção do acesso ao trabalho, entre outras coisas. Tais políticas demonstram que o Estatuto inova quando trata da ocupação do solo citadino, visto que não considera apenas sua base material, mas se preocupa com o conteúdo dessa ocupação, isto é, que ela se dê com a melhoria dos assentamentos humanos, de forma que propicie a educação, o trabalho, a segurança jurídica da posse, o acesso à moradia, entre outros.

A efetivação do direito à cidade se dá através da obediência aos princípios da função social da cidade e da função social da propriedade.

4.1 Princípios urbanísticos constitucionais: função social da propriedade e função social da cidade.

A Constituição e o Estatuto da Cidade nos legaram princípios que orientam o desenvolvimento da política urbana nacional. Estes princípios são os principais no que se refere a garantir o direito à cidade. Eles escapam da tradicional generalidade de alguns princípios e se traduzem em dispositivos concretos previstos e definidos no plano diretor urbano, eles são o conteúdo da política urbana brasileira¹⁰³ e também servem como parâmetros de justiça.

Contudo, antes de falar em que consiste cada um desses princípios, convém falar, ainda que incipientemente, sobre o que são princípios. Segundo Alexy¹⁰⁴ princípios são mandamentos de otimização. Por mandamentos de otimização é possível entender que são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Por sua vez,

¹⁰³Ao afirmar que estes princípios são o conteúdo da política urbana brasileira, busco destacar que o termo política urbana é tratado nesta obra como sinônimo de função social da cidade e função social da propriedade.

¹⁰⁴ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo. Ed.: Malheiros. 2008.

essas possibilidades jurídicas seriam determinadas no caso concreto. Sendo assim, como princípios constitucionais, a função social da cidade e a função social da propriedade também são mandamentos de otimização que determinam como deve ser produzido o espaço urbano, a fim de que o direito à cidade seja concretizado.

A função social da cidade é identificada por Saule Júnior¹⁰⁵ como interesses difusos. Isto ocorre porque não há como identificar os sujeitos afetados pelas atividades e funções das cidades. Desta feita, os moradores e os que transitam pelas cidades têm a possibilidade de habitar e usar um mesmo espaço, que funciona como meio e condição para a relação que os sujeitos estabelecem entre si, bem como deve atender aos interesses da população em ter um ambiente sadio e condições de vida digna.

Ela pode ser entendida como desdobramento natural do princípio da função social da propriedade. No caso, é a obediência a função social da propriedade num plano coletivo, isto é, no âmbito dos direitos difusos e coletivos, sendo, portanto, a materialização das normas programáticas constitucionais¹⁰⁶.

O princípio da função social da cidade refere-se ao atendimento, pelo proprietário ou possuidor, das necessidades presentes e futuras, bem como o reconhecimento de condições capazes de desenvolver o município e oferecer melhores condições de vida aos que nele habitam.

Entre estas condições estão as condições econômicas, sociais, ambientais, políticas, culturais, individuais e coletivas. Todas elas devem ser realizadas pelos proprietários e possuidores com vistas ao atendimento de seus interesses, mas também com a consideração da relevância que as mesmas possuem para a sociedade como um todo.

A propriedade não é mais o direito subjetivo do proprietário; é a função social daquele que detém riqueza.¹⁰⁷ Na verdade, o que se busca dizer é que existe o interesse público nas transações privadas, o que não significa que a propriedade privada deva desaparecer em face do interesse público. Trata-se, portanto, de

¹⁰⁵ SAULE JR., Nelson. Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor. Rio Grande do Sul: Sérgio Antônio Fabris. Editor, 1997.

¹⁰⁶ FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In "Direito e política urbana no Brasil". Edésio Fernandes organizador. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

¹⁰⁷ SUNDFELD, Carlos Ary. Função social da propriedade. In Temas de Direito Urbanístico, coordenado por Adilson Abreu Dallari. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 5

incrementar a relação estabelecida entre os recursos atualmente disponíveis em face das necessidades sociais mais urgentes. Mas como realizar isso?

A resposta a esta indagação está na obediência aos preceitos estabelecidos tanto na Constituição quanto no Estatuto da Cidade. Tais preceitos atuam como instrumentos da política urbana e correspondem ao que já falamos anteriormente sobre garantia do direito a cidades sustentáveis e que está exposto no art. 2º, I da lei 10.257/01.

Além deles, também se destaca a previsão de uma 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; a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; e, a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais, entre outros.

Estes preceitos indicam maneiras de se cumprir a função social da cidade, alcançar o direito à cidade e, conseqüentemente, tentar promover a justiça social no espaço urbano.

De igual modo, a função social da propriedade é outro importante princípio e também instrumento de promoção e efetivação do direito à cidade e parâmetro de justiça social.

A função social da propriedade¹⁰⁸ é um princípio constitucional criado com o objetivo de garantir o direito à cidade, que se efetiva através da obediência aos parâmetros legais previstos na constituição, no Estatuto da Cidade e no plano diretor

¹⁰⁸ Em que pese o princípio ser reconhecido como função social da propriedade, é relevante lembrar que ele não se aplica somente aos bens imóveis regulares, mas a todo e qualquer bem imóvel, independentemente de sua condição legal. Prova disso é que a Constituição ao tratar da política urbana estabeleceu em seu art. 183 a *usucapião especial*. De igual modo o Estatuto da Cidade previu entre seus institutos jurídicos a legitimação da posse, conforme preleciona o art. 4º V, U. Entendemos que o legislador constitucional e infraconstitucional acertadamente não limitou o alcance do princípio jurídico e, conseqüentemente, do direito à cidade, visto que no Brasil boa parte da moradia ainda é irregular e prever a possibilidade de legitimar a posse se configura em garantia da dignidade humana no acesso à moradia.

urbano dos Municípios. Sua efetivação é uma forma de gerar dignidade para as pessoas que habitam o espaço urbano, bem como de promover justiça social no mesmo. Sendo assim, compreender sua dimensão, demanda compreender o direito à cidade como um direito fundamental, portanto, um direito humano¹⁰⁹.

A função social da propriedade representa uma transformação na compreensão do que seja o direito de propriedade. Dias¹¹⁰ destaca a evolução do direito de propriedade e aduz que inicialmente “*ele corporificava os interesses isolados de proprietários que exerciam o jus domini sem considerar os interesses e objetivos sociais*”. Tratava-se de um poder quase absoluto que caracterizava a propriedade como instituto de concentração de poderes e exercício de direitos quase ilimitados.

Podemos ver o exemplo disso nas diversas constituições brasileiras. Na Constituição de 1824 existia a consagração plena do direito de propriedade. Tendência seguida pela Constituição de 1891.

A característica de “absoluto” do direito de propriedade surge a partir da declaração universal dos direitos do Homem de 1789, e inicialmente é tida como algo positivo, tendo em vista que a sociedade saía de um período de Estado absolutista, onde os direitos individuais eram extremamente limitados e colocados, quase que exclusivamente, como subsidiários dos interesses estatais.

A defesa da propriedade remonta a defesa do ideal de liberdade, portanto, integra a primeira geração de direitos humanos. Dessa feita, para ser concretizada, exigia do Estado um não-fazer, ou seja, bastava que o mesmo não interviesse neste direito para que ele fosse assegurado.

Tal postura favorecia aos indivíduos que agora poderiam ter bens, contudo, a propriedade de bens exige que se tenha acesso à renda e riqueza o que não era estendido a todas as pessoas, sendo assim, o acesso à propriedade, em especial a propriedade imóvel, ficava restrito aos detentores de capital.

Desta feita, surge um quadro em que um direito humano é utilizado ao mesmo tempo para garantir e violar direitos humanos. Garante na medida em que permite às pessoas serem proprietárias, e viola na medida em que não é estendido a todos, mas somente aos mais afortunados.

¹⁰⁹ Sobre o Assunto ver: DIAS, Daniella. **Desenvolvimento urbano: princípios constitucionais**. Curitiba: Juruá, 2002. P.31-35.

¹¹⁰ Ibidem, p.133.

Como consequência desta situação, o caráter quase absoluto do direito de propriedade passa a apresentar exercícios a destempo dos reais objetivos que o consagraram, isto é, iniciam-se, em nome da defesa de um direito individual, usos arbitrários do direito de propriedade que vão culminar em prejuízos à coletividade e vão reclamar do Estado uma postura no sentido de limitar os abusos que possam ser praticados no exercício desse direito.

Como resposta a estas reclamações a evolução do pensamento jurídico engendrou restrições ao exercício desmedido do direito de propriedade, com a estipulação da obrigatoriedade do cumprimento de sua função social, que deve ser perseguida, inclusive, com a possibilidade do uso de instrumentos de coerção estatal.

A função social da propriedade é uma construção do pensamento jurídico e sua evolução é gradativa no Brasil. O Código Civil promulgado em 1916 foi um dos primeiros diplomas legais a definir limites ao direito de propriedade. Este, além de prever o direito de vizinhança, também previa determinados limites urbanísticos por meio de normas próprias capazes de vincular o interesse privado ao público.

As Constituições de 1934 e 1937 previam restrições ao direito de propriedade, determinando que o mesmo estivesse de acordo com o convívio em sociedade. Nelas havia uma implícita noção do princípio da função social da propriedade, que somente veio a ser explícito na Constituição de 1967, com a redação que lhe deu a emenda nº 1, de 1969. Somente na Constituição de 1988, porém, é que se deu um tratamento adequado ao princípio. Com a previsão de custos e penalidades em caso de inobservância do mesmo.

É importante destacar a diferença no tratamento dado pelas Constituições e leis anteriores que cuidavam da propriedade e as que existem atualmente e se aplicam ao tema. Isso quer dizer que, em face do previsto nas Constituições de 1824 e 1891, a propriedade tinha seu conceito de forma absoluta e com pouca adequação à realidade social ou a sua função coletiva. Hodiernamente, existem limitações das mais variadas espécies, que condicionam o aproveitamento da propriedade a determinados padrões de interesse geral, cuja inobservância pode resultar na inviabilidade da construção ou ocupação para fins não permitidos na localidade.

Celso Antonio Bandeira de Mello¹¹¹ declara que,

¹¹¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Elementos de direito administrativo. São Paulo: RT, 1983, p. 164.

“não se deve confundir liberdade e propriedade com direito de liberdade e direito de propriedade. Estes últimos são expressões daqueles, porém, tal como admitimos em nosso sistema normativo. Por isso, rigorosamente falando, não há limitações administrativas ao direito de liberdade e ao direito de propriedade uma vez que estas simplesmente integram o desenho do próprio perfil do direito. São elas, na verdade, a fisionomia normativa dele. Há, nisto sim, limitações à liberdade e à propriedade.”

Desta maneira, tem-se que existem limitações às liberdades individuais e à propriedade em prol do interesse coletivo. Estas limitações, em regra, são impostas por leis como o Estatuto da Cidade, mas também por limitações de caráter urbanístico, oriundos do processo legislativo municipal, que visa adequar à realidade regional.

Estas limitações no direito de propriedade ou na propriedade nos conduzem ao seguinte questionamento: cumprir a função social é compatível com a ideia de propriedade como direito fundamental?

A noção de direito fundamental traz consigo a concepção de direito individual e subjetivo, sendo assim, a propriedade, como direito fundamental previsto no *caput* do art. 5º da Constituição Federal¹¹², é incompatibilizada com a ideia de função social? Isto não viola a liberdade do indivíduo de usar, gozar e dispor de seus bens da maneira que lhe aprouver?

Certamente não. Em primeiro lugar, porque o direito só existe quando em sociedade, sua validade advém não apenas da imposição legal, mas também do reconhecimento que o outro tem de sua existência e da necessidade de consideração por esse direito, logo, estabelecer condições para a realização de um direito individual, é natural e legítimo, visto que, também é uma forma de garantir a realização do próprio direito individual. Em segundo lugar, porquanto direitos absolutos são exceções no sistema jurídico e não regra, dessa feita, prevalece à tese de relatividade dos direitos, sendo possível analisá-los em casos concretos para descobrir o que há de prevalecer.

¹¹² Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...].

No mesmo diapasão, Dias¹¹³ defende a tese de que *“a função social integra a estrutura do direito de propriedade, qualificando-o e direcionando seu curso consoante os interesses sociais”*. A função social faz com que o direito de propriedade deixe de ser puramente individual e passe a ter sua estrutura modificada. A autora, em outro trecho, aduz que, *“não há contraposição entre direito de propriedade e sua função social. A propriedade como um dos princípios da atividade econômica deve ser instrumento para o desenvolvimento com justiça social.”*¹¹⁴

Sendo assim, pode-se afirmar que esta forma de intervenção do poder público sobre a utilização do direito de propriedade nos espaços urbanos, não é incompatível com o direito fundamental à propriedade, pelo contrário, é uma forma de conferir ao proprietário legitimidade no exercício de seu direito. Além disso, representa o interesse estatal em diminuir as desigualdades e disparidades socioeconômicas que se expressam nos espaços urbanos sob as diferentes formas de apropriação do solo e nas diferentes condições de vida.

Deste modo, pode-se dizer que a intervenção estatal na esfera individual, com o objetivo de coagir o proprietário a exercer seu direito de propriedade com obediência às funções sociais da cidade e da propriedade estabelecidas em leis, é um mecanismo que tenta garantir o direito à cidade e a justiça social no espaço urbano.

A função social da propriedade está prevista no art. 182 da Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e é especificado no plano diretor.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal,

¹¹³DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento urbano: princípios constitucionais**. Curitiba: Juruá, 2002. P.136.

¹¹⁴ Ibidem, p. 140.

do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

A leitura do art. 182 permite observar que o mesmo realiza uma complementação dos arts. 5º *caput*, e incisos XXII e XXIII e art. 170, III da Constituição. Em tais artigos é assegurado o direito de propriedade, bem como previsto que a mesma deva cumprir com sua função social.

O art.182 estabelece normas gerais que devem ser seguidas pelos entes públicos, em especial, os Municípios, acerca da matéria urbana. Nele são previstos mecanismos que buscam garantir o direito à cidade através da regulação do exercício do direito de propriedade, isto é, procuram fazer com que as propriedades cumpram sua função social.

Sundfeld¹¹⁵ afirma que a função social é um dos fundamentos de legitimação da propriedade. Ela incumbe aos proprietários à responsabilidade de exercer seu direito de propriedade conforme as disposições normativas da política urbana. Tais disposições referem-se às normas urbanísticas que definem parâmetros para construções e edificações; para o tipo de uso que se pretende dar à propriedade, além de normas que prezam pela proteção do meio ambiente, defesa do patrimônio histórico, artístico, cultural, turístico e paisagístico, proteção do solo, entre outras.

Entre estas normas urbanísticas, destaca-se o Estatuto da Cidade, lei 10.257/01, como a principal norma regulamentadora da matéria urbanística. No parágrafo único do art. 1º desta lei é previsto que o uso da propriedade urbana deve ser feito em prol do bem-coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental. Do mesmo modo, no art. 2º é disposto que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, bem como, são estabelecidas diretrizes a serem seguidas. Destaque-se que são estabelecidas as mesmas diretrizes para a função social da

¹¹⁵ SUNDFELD. Carlos Ari. A função social da propriedade. In DALLARI, A Dílson de Abreu ET AL. **Temas de Direito Urbanístico**. São Paulo: Revista dos tribunais, 1987, p.21.

cidade e da propriedade, visto que são mecanismos que visam assegurar o mesmo direito, que é o direito à cidade com dignidade humana e justiça social.

Entre estas diretrizes destacam-se, além das já citadas para a concretização da função social da cidade; a necessidade de ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos, os usos incompatíveis ou inconvenientes, o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental.

Destacam-se também a necessidade de integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência, bem como a proteção ambiental dessas áreas. Sobre este item é de bom alvitre comentar que o Estatuto da Cidade não se aplica somente ao espaço urbano, mas a toda aglomeração humana que apresenta concentração populacional com características urbanas, ainda que localizadas em áreas rurais.

Desta feita, uma vila rural, mas que apresenta concentração demográfica em seu núcleo principal, deve seguir os parâmetros de ordenação territorial estabelecidos na Constituição e Estatuto da Cidade. A obrigação de seguir tais preceitos decorre da impossibilidade de se privar uma parcela da população do direito à cidade com todas as nuances que esse termo carrega e, conseqüentemente, da justiça social.

Além disso, há também a obrigatoriedade da adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do município e do território sob sua área de influência; a realização da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais, entre outros.

4.2 Elementos de adequação entre o Estatuto da Cidade e a Teoria da justiça social territorial

Pensamos que reside nas diretrizes uma das possibilidades de analisar a adequação da lei 10.257/01 com a ideia de justiça social territorial. Esta hipótese se justifica pelo fato de que a teoria de Harvey¹¹⁶ é apenas uma teoria e, como tal, ainda não foi efetivamente implantada ou desenvolvida no espaço urbano. De igual modo, diretrizes, dizem respeito à meta ou alvo que se quer alcançar, ou seja, a um objetivo que se busca, portanto, não se trata de algo efetivo, já existente, mas algo que se pretende realizar. Sendo assim, entendo que elas são apropriadas para verificar a compatibilização da teoria anteriormente discutida com a legislação urbanística do Estatuto da Cidade.

Como exemplo, destacamos algumas dessas diretrizes:

- Art. 2º, V – a obrigação de que haja uma *“oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais”*;
- Art. 2º, VI, d) – a ordenação e controle do uso do solo devem ser feitos de forma a evitar *“a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente”*; e) *“a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização”*; f) *“a deterioração das áreas urbanizadas”*; g) – *“a poluição e a degradação ambiental”*
- Art. 2º, VII – a busca pela *“integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência”*;
- Art.2º, XI – a necessidade de promover a *“recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos”*;
- Art. 2º, XIV – a tentativa de promover uma *“regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o*

¹¹⁶HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”;

Estas diretrizes destacam objetivos que, a nosso ver, se coadunam com a ideia de justiça social territorial. Isto ocorre porquanto ao prever que haja uma “*oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais*” o Estatuto da Cidade determina que a alocação de serviços públicos se dê a partir da identificação das *necessidades* do espaço urbano, ou seja, equipamentos urbanos e comunitários não devem ser distribuídos aleatoriamente pelo espaço das cidades, pelo contrário, a disposição destes deve ser feita a partir de critérios legalmente estabelecidos pelo Plano Diretor, que foram criados a partir de estudos prévios de desenvolvimento urbano e que visam garantir o direito à cidade.

Entendemos que as necessidades do espaço se compatibilizam com as necessidades anteriormente citadas por Harvey¹¹⁷, como sendo um dos critérios que as pessoas utilizam para justificar para si os benefícios socialmente produzidos. Ao prever a necessidade como critério, a legislação busca evitar obras desnecessárias e gastos de recursos financeiros sem o propósito de efetivamente servir aos anseios da população.

A identificação das necessidades do espaço urbano através da elaboração de estudos específicos como, por exemplo, zoneamento ambiental, estudos de impacto de vizinhança, estudos de impacto ambiental, planos de desenvolvimento econômico e social; planos, programas e projetos setoriais, entre outros, tem o condão de possibilitar uma utilização mais adequada do espaço urbano, de forma a minimizar as perdas de energia, tempo, recursos financeiros e sociais, e maximizar as possibilidades de aproveitamento da cidade.

Isso também pode ser relacionado ao que Harvey dispõe em sua teoria como contribuição ao bem comum.

Segundo o autor,¹¹⁸ a preocupação da justiça social no espaço urbano é verificar como a alocação de recursos para um território pode afetar outro, isto é, busca-se direcionar os reflexos dos empreendimentos públicos ou privados desenvolvidos na cidade de forma que tragam os maiores benefícios possíveis a

¹¹⁷ HARVEY, David. **A justiça social e a cidade** São Paulo: Hucitec, 1980, p.84.

¹¹⁸ Ibidem, p.89

toda a cidade ou áreas específicas dela. Dessa feita, para que ocorra a efetiva contribuição ao bem-comum, as tecnologias existentes na sociedade devem ser elaboradas com o intuito de incrementar a transferência dos benefícios sociais, especialmente da renda, para toda a sociedade, o que minimizaria bastante ou até mesmo eliminaria as desigualdades.

Sendo assim, a alocação de linhas de ônibus, trens, metrô, linhas de transmissão de energia, telefonia e internet, postos de saúde, escolas, delegacias, hospitais, praças etc., deve ser feita para suprir a necessidade dos espaços urbanos em que se localizam, mas não apenas destes, visto que também devem permitir que todos que residem e aqueles que se utilizam das cidades possam acessar a esses bens e serviços, gerando assim uma maior contribuição ao bem comum.

Ocorre que nem sempre isso acontece. Por vezes a alocação desses serviços se dá sem o atendimento das necessidades das diferentes áreas das cidades, ou até mesmo, com uma distribuição desigual e injusta, o que torna algumas áreas das cidades mais bem assistidas, em geral as que apresentam pessoas com maior poderio econômico, que outras. Qual seria a razão disso?

Nossa hipótese é a de que o sistema econômico adotado e a inobservância dos princípios constitucionais da função social da propriedade e da função social da cidade seriam os responsáveis por eventual situação.

No que se refere ao modelo econômico adotado, entendemos que a produção espacial das cidades é feita para atender aos interesses econômicos dos atores que produzem o espaço urbano, que são: os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e, também, os grupos sociais excluídos.

O interesse econômico destes agentes é o principal responsável pela violação do direito à cidade, tendo em vista que à alocação de serviços públicos essenciais e também privados é, em regra, feita no interesse deles, que visam dotar o espaço com elementos (praças, bosques, hospitais, saneamento, escolas etc), que lhes permitam auferir o máximo de renda. É a apropriação do público pelo privado ou o Estado sendo colocado a serviço do capital.

Sendo assim, boa parte dos serviços públicos e também os privados são disponibilizados nas áreas que maior possibilidade de lucro podem trazer a esses agentes, visto que, através desses melhoramentos a terra se valoriza, o solo

encarece, os pobres são “expulsos” e a possibilidade de renda e riqueza são maiores, a começar pelo valor dos alugueres que passam a ser cobrados.

Esta situação nos remete ao que foi anteriormente discutido na teoria de John Rawls¹¹⁹ acerca da igualdade de bem-estar. Entendemos que da forma como o espaço urbano está sendo produzido é possível afirmar que, *se houver*, o que é discutível, algum ideal de igualdade no mesmo, este se aproxima do ideal de igualdade de bem-estar, isto é, as escolhas feitas pelos agentes produtores do espaço quando da realização de suas ações são baseadas na melhor maneira de atender somente aos seus interesses, especialmente os econômicos, o que invariavelmente, dependendo da capacidade de transformação de cada um, gera injustiças no espaço urbano.

A igualdade de bem-estar, defendida pelo utilitarismo e criticada por Rawls¹²⁰ e também por autores como Ronald Dworkin¹²¹, é entendida como a satisfação de gostos e preferências pessoais, pois no espaço urbano, como dito, o uso de propriedade, muitas vezes se dá com o objetivo específico de atender aos interesses e a satisfação pessoal de quem os produziu e, somente a eles. Em geral os espaços urbanos são sedimentados, hierarquizados, produzidos para atender aos interesses das pessoas que nele habitam ou que por ele circulam, sobretudo, interesses econômicos. Dessa feita, surgem nas cidades espaços mais bem dotados de equipamentos urbanos e outros que são mais carentes destes.

Essa situação também pode ser entendida como uma das razões para que o espaço urbano seja desigual e injusto, porquanto se as liberdades dos indivíduos que o produzem forem sempre prioritárias ante as necessidades da coletividade no qual estes se inserem, há uma tendência natural para a reprodução e eternização da precariedade e conseqüente desigualdade.

A atual produção urbana consegue conviver com a precariedade e a desigualdade porquanto ainda não é realizada com ampla obediência aos princípios constitucionais da função social da cidade e a função social da propriedade.

¹¹⁹RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução Almiro Pisetta e Lenita Rímoli Esteves. – 2ª Ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2002. – (coleção justiça e direito).

¹²⁰Idem.

¹²¹ Ronald Dworkin desenvolve uma teoria de justiça que, tal como Rawls, se opõe a noção de igualdade do utilitarismo clássico baseada na questão do bem-estar. Para ele a verdadeira igualdade é a igualdade de recursos. Sobre o tema ver: DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. Tradução Jussara Simões. 2ª Ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2011.

Ao ser concebido sem a consideração desses princípios a produção do espaço urbano das cidades é falha. A desconsideração deles durante o processo de produção do espaço urbanos faz com que a elaboração de políticas públicas destinadas ao ambiente urbano seja ineficaz, bem como que serviços de educação, saúde, lazer, moradia, asfaltamento, pavimentação, criação de sistemas de água, esgoto e rede elétrica, acesso à telefonia e internet, localização de postos de saúde, delegacias, fóruns, escolas, entre outros, sejam desigualmente distribuídos pelo espaço das cidades, o que dificulta, por exemplo, a distribuição das vantagens marginais decorrentes do desenvolvimento urbano, faz com que os “méritos” de algumas áreas das cidades sejam ignorados e a contribuição ao bem comum seja ineficiente.

Do mesmo modo, entendemos que ao estabelecer no art. 2º, VI que a ordenação e controle do uso do solo devem ser feitos de forma a evitar “*a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente*”; “*a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização*”; “*a deterioração das áreas urbanizadas*” e “*a poluição e a degradação ambiental*”, o Estatuto busca evitar ou, pelo menos, minimizar os impactos decorrentes de uma localização e de uma exteriorização inadequadas.

Como visto anteriormente, os efeitos da localização e da exteriorização podem ser positivos ou negativos, dependendo de quem os produz e da forma como serão recebidos pelos outros elementos que se localizam no espaço.

A preocupação com uma localização adequada torna mais fácil a possibilidade de dividir as vantagens marginais oriundas do desenvolvimento urbano, bem como se constitui em um importante elemento para a promoção da justiça social territorial, visto que, em regra, a distribuição igualitária dos recursos pelo espaço das cidades não é amplamente realizável, logo as diferenças entre os espaços das cidades no que tange a quantidade de recursos sempre existirão, no entanto, a única forma de aceitá-las é fazendo com que elas possam contribuir para o incremento das regiões das cidades que são menos favorecidas.

Sendo assim, controlar empreendimentos que possam gerar tráfegos excessivos, evitar a degradação ambiental, coibir a prática da especulação imobiliária, bem como a deterioração de áreas urbanizadas é parte integrante do conteúdo da justiça social territorial.

Igualmente a busca pela *“integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência”*, evidencia a questão da cooperação entre os espaços e se coaduna com a justiça social aplicada ao espaço urbano.

Destaque-se que, em regra, o espaço urbano se caracteriza por ser uma área de concentração de pessoas e de recursos econômicos, financeiros, tecnológicos, entre outros, enquanto o campo, por sua vez, se caracteriza como área de subordinação em relação ao espaço urbano, isto é, com menores investimentos e menos recursos humanos e tecnológicos. Esta situação gera diferenças entre os dois espaços que são responsáveis, dentre outras coisas, pela intensa migração das pessoas das áreas rurais para a zona urbana.

A fim de combater esta situação e tentar promover a redução das desigualdades é que a lei 10.257/01 prevê a integração e complementaridade entre as atividades desenvolvidas em ambos. Harvey nos ensina que, para que seja possível esta integração, a justiça social territorial deve ser o parâmetro que irá regular a relação desses espaços,¹²² isto é, as fronteiras entre os dois e, conseqüentemente, entre as atividades realizadas em cada um deles devem ser pensadas com vistas a favorecer o desenvolvimento dos grupos menos avançados, no caso, especialmente a parcela da população que, no Município, habita a zona rural.

Entendemos que como diretriz geral este inciso VII do art. 2º do Estatuto pode ser interpretado como um elemento que preconiza a justiça social territorial do autor supracitado. Nesse caso, também, a diferenciação entre os mesmos, como dito, só é aceitável se o maior desenvolvimento da cidade contribuir para elevar as expectativas do campo. Logo, ao estabelecer que a integração e complementaridade entre as atividades desses dois espaços deve ser realizada, o Estatuto se compatibiliza com as ideias de Harvey sobre justiça.

Na mesma linha de pensamento caminha a disposição prevista no inciso XIV do art. 2º da Lei 10.257/01, quando prevê que a política urbana deve promover uma *“regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e*

¹²² HARVEY, David. *A justiça social e a cidade* São Paulo: Hucitec, 1980, p. 94.

ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”;

Estabelecer que a situação socioeconômica da população deve ser utilizada como critério para regularização fundiária de áreas por elas já ocupadas, tem a ver com o que foi exposto sobre a elevação das perspectivas dos menos favorecidos e também se coaduna com a ideia de justiça social.

Por fim, entre as diretrizes escolhidas, percebo que a necessidade de promover a *“recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos,”* indubitavelmente, também se associa a noção de justiça social territorial ou justiça distributiva territorial.

Como se observa, a recuperação dos investimentos do poder público que geraram valorização para imóveis urbanos é claramente interpretada como uma tentativa de prever legalmente a divisão das vantagens marginais oriundas do desenvolvimento urbano.

Além das diretrizes gerais, é possível perceber a compatibilidade da teoria de Harvey também em outros pontos da lei 10.257/01 como, por exemplo, naquele que é o instrumento básico da política urbana em nível municipal, que é o plano diretor.

Tal plano é o mecanismo de verificação acerca do cumprimento ou não da função social da propriedade, visto que nele é que deve ser expresso o alcance desse princípio, bem como a determinação das ações que interessam diretamente para a concretização do direito à cidade. O § 2º do art. 182 da Constituição declara que *“A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”*

Premissa esta igualmente ratificada pelo Estatuto da Cidade, em seu capítulo III, artigos 39 a 42-B.

O art. 39 do Estatuto declara que:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Segundo o Estatuto da Cidade em seu art. 40 e § 1º, o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão

urbana¹²³. Ele é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

Tal plano é o instrumento jurídico apto a no espaço municipal estabelecer dispositivos legais a serem seguidos pelos particulares quando da utilização de suas propriedades. Entre estes dispositivos legais se destacam:

- (art. 25 - EC¹²⁴) Mecanismos que tratam do direito de preempção pelo poder público na aquisição de propriedades que a ele interessem. Tais mecanismos concedem ao ente municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares e que esteja localizado em área previamente delimitada pelo plano diretor como sendo de interesse público;
- (art.28 - EC) Mecanismos que tratam do exercício do direito de construção. Estes instrumentos permitem estipular o quanto pode ser construído por um particular em seu terreno, ficando a necessidade de construir além do estabelecido, condicionada a autorização do ente público municipal, mediante contraprestação pelo interessado;
- (art. 29 – EC) Dispositivos que tratam da alteração do uso do solo. Tal como aqueles que tratam do direito de construir, estes dispositivos também permitem alteração no uso do solo, desde que condicionadas à contraprestação pelo particular;

Além de estabelecer disposições destinadas diretamente aos particulares, o plano diretor também serve de parâmetro ao poder público, quando, por exemplo, for elaborar leis que se refiram à matéria urbana. Entre estes parâmetros se destacam:

- (art. 32 EC) Estabelece a obrigatoriedade de que lei municipal que visa delimitar área para aplicação de operações consorciadas (conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área

¹²³ Não há um conceito legal específico para o plano diretor, a não ser o de instrumento básico da política urbana. Sendo assim, a doutrina procurou conceituar o instituto, para quem, plano diretor “*é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob o aspecto físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local*”. Sobre o assunto ver, MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 6ª, Ed. Atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, São Paulo, Malheiros, 1993.

¹²⁴ Estatuto da Cidade.

transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental), seja elaborada com base no plano diretor;

- (art. 35 – EC) Mecanismo que trata da possibilidade de transferir ou alienar o direito de construir, quando o imóvel, público ou privado, for considerado necessário pelo poder público. A alienação ou transferência do direito de construir deve estar previsto em lei, que por sua vez, será baseada no plano diretor;
- (art. 41, I - EC) ¹²⁵ Obrigatoriedade de criação de plano diretor para municípios com mais de vinte mil habitantes;

Além do plano diretor urbano, há outros elementos legais presentes no Estatuto da Cidade e que também visam induzir a um uso racional dos espaços urbanos, e, podem ser interpretados como mecanismos de promoção da justiça social no espaço urbano.

- (art. 5º, 6º e 7º - EC) Previsão de mecanismos que obrigam ao proprietário dar uma utilidade a sua propriedade como parcelamento, edificação, utilização compulsórios e possibilidade de cobrar IPTU progressivo no tempo.
- (art. 8º EC) Previsão de desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública do imóvel que não teve função útil conferida por seu proprietário.
- (art.9º - 14º EC) Previsão de aquisição da propriedade através da usucapião especial.
- (artigos 36 e 37 - EC) Estudos de impacto de vizinhança. Estes estudos procuram mensurar os impactos a serem gerados nas áreas de entorno de grandes empreendimentos, tanto para vizinhos, quanto para os transeuntes que se circulam pela área afetada diariamente.

É importante observar que os elementos previstos nos artigos 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, 12º, 13º e 14º do Estatuto da Cidade também estão destacados na

¹²⁵ Em que pese o quantitativo de 20 mil habitantes estar legalmente previsto, os municípios com população menor que isto não estão desobrigados de elaborarem mecanismos que visem fazer com que os proprietários dêem utilidade para suas propriedades. Mas de onde viria esta obrigatoriedade? A exigência advém da força normativa dos princípios jurídicos da função social da cidade e da função social da propriedade, já discutidos anteriormente e também do entendimento de que é possível a utilização de outros mecanismos que não apenas o plano diretor. Sobre o assunto ver DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento urbano**: princípios constitucionais. Curitiba: Juruá, 2002. 276p.

Constituição Federal, especificamente em seus artigos 182, § 4º, I, II, III e 183, § 1º, §2º e § 3º, razão pela qual entendo ser cabível uma análise minuciosa deles, haja vista que, dessa forma, é possível verificar a compatibilidade da teoria da justiça distributiva territorial não apenas com a lei, mas também com a própria Constituição.

O art. 5º do Estatuto da Cidade prevê que lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

Segundo Gasparini¹²⁶, este instrumento é entendido como determinação de natureza urbanística, prevista em lei municipal baseada no plano diretor e impostas pelo Município ao proprietário do solo urbano e a outras pessoas por ela alcançáveis, como são os superficiários e os compromissários compradores com título registrado, cujos imóveis situados em áreas indicadas no plano diretor não são utilizados ou subutilizados.

Parcelamento, segundo a lei 6.766/79 é o ato de dividir em lotes uma área ou gleba situada em zona urbana ou de expansão urbana. Ele pode ser de dois tipos: o loteamento e o desmembramento.

Segundo o § 1º do art. 2º da lei supracitada, loteamento é a divisão de uma área ou gleba destinada à edificação, com a abertura ou prolongamento de logradouros públicos, objetivando a implantação de uma aglomeração urbana. Por sua vez, desmembramento, segundo o § 2º também do art. 2º da lei 6.776/79, é a divisão de uma área ou gleba destinada à edificação, sem a abertura ou prolongamento de logradouros públicos, visando implantar uma aglomeração urbana.

Por seu turno, segundo Gasparini,¹²⁷ edificar é o ato de construir no solo urbano um empreendimento, seja ele residencial, industrial, de lazer etc.; já, utilizar, é o aproveitamento adequado e útil do solo urbano, por exemplo, com atendimento ao coeficiente de construção previsto para a área. Considera-se subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente.

O procedimento para a aplicação deste instituto é previsto nos parágrafos do art. 5º do Estatuto da Cidade e ocorre da seguinte forma. O proprietário é notificado,

¹²⁶ GASPARINI, Diógenes. **O estatuto da cidade**. São Paulo. Editora: NDJ, 2002.

¹²⁷ Ibidem, p.30.

pessoalmente ou por edital, para dar utilidade à sua propriedade, sendo esta notificação averbada em cartório. Após ser notificado o proprietário tem o prazo de um ano para que seja protocolado o projeto de utilização da propriedade no órgão municipal competente, e, de dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

Se o projeto apresentado for de grande porte, excepcionalmente, o poder público poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Já o art. 7º do Estatuto da Cidade prevê que o proprietário de imóvel urbano submetido ao regime do parcelamento, edificação ou utilização compulsória, que não observar os prazos e condições especificados em lei, ou, quando não cumprir as etapas previstas no § 5º do art. 5º, do mesmo diploma legal, gera para o município o poder-dever de aplicar imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

Os objetivos deste instrumento são fiscais e extrafiscais. Gasparini¹²⁸ afirma que os objetivos fiscais são o de aumentar a arrecadação municipal e os extrafiscais de desmotivar, por exemplo, a especulação imobiliária.

O § 1º do art. 7º do Estatuto aduz que valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado em lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

Não sendo respeitada a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, o município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação.

Além disso, temos o instrumento da desapropriação, previsto no art. 8º do Estatuto da Cidade e na Constituição Federal. Segundo ele, decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

Trata-se da medida mais drástica com vistas a obrigar os proprietários a darem utilidade a suas propriedades e assim cumprirem com os objetivos da função social da propriedade e da função social da cidade.

¹²⁸GASPARINI, Diógenes. **O estatuto da cidade**. São Paulo. Editora: NDJ, 2002, p.45.

Desapropriar é retirar compulsoriamente da propriedade o seu titular por razões de necessidade, utilidade pública ou interesse social, mediante justa e prévia indenização, que pode ser paga em dinheiro ou, de outra forma, como em títulos da dívida pública, conforme se extrai do art. 5º, XXIV da Constituição.

Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Após desapropriar, o Município tem o prazo máximo de cinco anos, contados a partir da incorporação do bem ao patrimônio público, para dar o adequado aproveitamento ao mesmo.

Por fim, temos o instituto da *usucapião* especial de imóvel urbano, disposto nos artigos. 9º- 14º da lei 10.257/01. Usucapir significa adquirir a propriedade de um bem imóvel em razão do decurso do tempo e do cumprimento de exigências legais específicas.

Como exigências legais para essa modalidade de *usucapião* temos que a área não pode ser superior a 250 metros quadrados, a posse do bem imóvel deve ser mansa, pacífica e sem oposição pelo prazo mínimo de 5 anos, o uso do bem imóvel deve ser o de moradia, o usucapiente não pode possuir outro imóvel rural ou urbano.

Além de tudo isso, o Estatuto da Cidade também se utiliza de instrumentos que obrigam a adoção de comportamentos condizentes com seus dispositivos, entre eles destacam-se os previstos no art.4º, tais como os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; o planejamento municipal, em especial àquele referente ao plano diretor; disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; as diretrizes orçamentárias e orçamento anual; e a gestão orçamentária participativa.

Todos estes dispositivos da lei 10.257/01 também nos permitem afirmar que há compatibilidade de suas disposições com a teoria da justiça distributiva territorial de Harvey, bem como que há adequação da teoria com a previsão constitucional sobre a política urbana.

Entendo que eles, assim como as diretrizes já analisadas, demonstram um ideal de igualdade que se assemelha ao de Rawls e, conseqüentemente, ao de

Harvey, ambos já expostos anteriormente, que é a igualdade de condições no acesso aos bens socialmente produzidos.

A busca pela ordenação dos espaços das cidades, através da consagração de princípios como a função social da cidade e a função social da propriedade, se configura em uma maneira de tentar equalizar as diferenças existentes entre os agentes produtores do espaço urbano, bem como, em uma tentativa de garantir o direito à cidade para todos.

Ao buscar equalizar estas diferenças percebo que a legislação tenta promover uma igualdade de todos no acesso ao direito à cidade e, dessa forma, que as vantagens oriundas do desenvolvimento urbano possam ser distribuídas uniformemente pela população.

Isto é percebido na exigência de elaboração de um plano diretor que tem por objetivo definir regras que conformem o uso da propriedade urbana imóvel com vistas ao atendimento do interesse social. De igual modo, é percebido nos instrumentos que a política urbana dá ao ente público municipal para realizar o ordenamento territorial como, por exemplo, desapropriação, direito de preempção, direito de construção, entre outros.

Sobre os instrumentos convém analisar a forma que eles buscam promover a igualdade no espaço urbano. No que se refere ao direito de desapropriação, previsto no art. 8º do Estatuto, percebo que ele pode ser tornado um mecanismo para distribuição de vantagens marginais oriundas do desenvolvimento urbano.

Imaginemos uma cidade que vem sofrendo grande crescimento urbano ao longo dos anos. O planejamento estatal estima que em razão da concentração populacional o ente público tenha que investir no incremento da rede de transportes e, para tal, será necessário a abertura de novas vias. Suponhamos que as novas vias precisem passar por uma área da cidade que não possui função social como, por exemplos, terrenos baldios que foram cercados e deixados para especulação.

A desapropriação dos mesmos a fim de que permitissem a abertura de novas vias traria um ganho maior para toda a sociedade, visto que permitiria maior fluidez do trânsito e a partir desta os tempos de deslocamento seriam reduzidos e poderiam elevar a renda da população, quer seja pelo custo menor de deslocamento, quer seja pelos novos empreendimentos que poderiam surgir nas áreas próximas ao local.

O mesmo poderia ser feito com o direito de preempção, previsto no art. 25 do Estatuto, visto que ao estabelecer que no espaço das cidades existam áreas em que, no caso de alienação, a oferta deva ser feita inicialmente ao poder público, supõe-se que houve um estudo prévio que identificou as potencialidades do território urbano e decidiu que haveria um maior ganho social se a propriedade do solo ou do bem construído fosse do ente público.

Outro relevante exemplo é o direito de construção disposto no art. 28 da lei 10.257/01. Ao definir critérios para a construção de empreendimentos imóveis, inclusive com a limitação do quanto pode ser construído, entendo que a legislação busca garantir o atendimento das necessidades do espaço urbano com, por exemplo, ventilação natural.

Além deles, também o IPTU progressivo e a obrigatoriedade de parcelar, edificar ou utilizar compulsoriamente a propriedade imóvel apresentam conformidade com os preceitos da teoria da justiça distributiva territorial. Esta deriva das mesmas razões que justificaram a adequação dos outros dispositivos, que é o fato deles terem capacidade de elevar as expectativas das regiões menos favorecidas, bem como de servirem como mecanismo para proporcionar uma correta distribuição das vantagens marginais derivadas do desenvolvimento urbano.

Ao forçar o proprietário de um imóvel a usá-lo em obediência aos princípios da função social da cidade e da propriedade, através de medidas coercitivas como as que agora analisamos, a legislação visa evitar o surgimento de desvantagens marginais, que são a inutilização ou subutilização do espaço das cidades com a conseqüente redução da renda dos indivíduos.

Pensamos que as propriedades imóveis que não cumprem sua função social, não atendem aos anseios da coletividade e, em conseqüência, não contribuem para elevar as expectativas das regiões menos favorecidas das cidades, visto que, em regra, elas atrapalham o planejamento urbano, obstruem, por exemplo, o direito à moradia, além de dificultar a circulação interna nas cidades. Logo, coagir o proprietário a obedecer aos ditames da política urbana, através de cobranças diferenciadas de IPTU e obrigatoriedade de parcelar, edificar ou utilizar seu bem, é sim, coerente com a justiça social territorial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou fazer uma verificação sobre a compatibilidade das diretrizes gerais da política urbana brasileira, expressas na lei 10.257/01, com as ideias de justiça social territorial ou justiça distributiva territorial de David Harvey.

A primeira coisa que se deve lembrar quando se busca fazer uma análise comparativa de uma teoria com algo já existente como o Estatuto da Cidade é que, invariavelmente, os objetos podem não ter um encaixe perfeito, isto é, a teoria pode não ser compatibilizada em sua plenitude com o dispositivo legal.

A primeira razão para isso é que se trata apenas de uma teoria, ou seja, algo que ainda reside no mundo das ideias e quiçá um dia possa ser materializada. A segunda razão reside no fato de que a lei é fruto de um trabalho coletivo, elaborada a partir de uma realidade específica que é a de um país subdesenvolvido como o Brasil; já a teoria foi pensada individualmente por um teórico, sendo fruto de um esforço intelectual amplo. Em que pese não adotar claramente uma realidade urbana, pode-se deduzir que, em razão da própria origem do autor, sua teoria é criada a partir de uma realidade de país desenvolvido como os Estados Unidos e, em dados momentos, comparada com a realidade das cidades inglesas.

É de bom alvitre chamar atenção para esses fatores porquanto é possível que eventuais pontos da teoria ou da lei não tenham sido expostos ou analisados de forma mais aprofundada em razão destas limitações. Contudo, também chamo atenção ao fato de que estas diferenças não inviabilizam a escolha da justiça distributiva territorial como parâmetro de análise da justiça social objetivada pela lei 10.257/01 ao espaço urbano

A política urbana brasileira tem capítulo específico na Constituição Federal, nos artigos 182 e 183, e é regulamentada pela Lei 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade. Como lei de diretrizes gerais, o Estatuto da Cidade estabelece em seu art.39 que, no espaço das cidades, a justiça social é uma necessidade dos cidadãos que deve ser satisfeita com a obrigatoriedade de que as propriedades cumpram com sua função social.

Esta previsão nos induziu a questionar sobre o tipo de justiça social que o Estatuto visa promover nas cidades brasileiras?

Tal inquirição resulta do fato de que o espaço das cidades, portanto, o espaço urbano, apresenta condições peculiares que lhe diferencia de qualquer outra construção humana como, por exemplo, a sua produção dialética e o fato de ser meio, produto, reflexo e condicionante da sociedade.

Esta situação obriga que a ideia de justiça a ser desenvolvida no ambiente urbano também seja diferente. A diferença que visualizamos era a necessidade de que o espaço fosse considerado, visto que, somente assim, a justiça social poderia realmente ser percebida no ambiente das cidades.

Desse modo, as tradicionais teorias de justiça social como, por exemplo, a teoria de John Rawls, já analisada, e outras como de Ronald Dworkin¹²⁹ e Amartya Sen¹³⁰, que não foram analisadas, mas que poderiam ser úteis ao trabalho, tendo em vista a relevância que possuem nas discussões sobre a temática da justiça; até poderiam contribuir como parâmetro de análise da justiça no ambiente das cidades, contudo, tal contribuição seria sempre incompleta, haja vista que estas teorias não foram feitas para o espaço urbano, muito menos o levam em consideração.

A fim de preencher esta lacuna é que a teoria de David Harvey foi escolhida. A justiça distributiva territorial tem o objetivo de tentar promover uma justiça no espaço urbano e, para isso parte de uma questão básica, que é como fazer os processos sociais e formas espaciais desenvolvidos no espaço das cidades se transformarem em ganhos de renda para os indivíduos?

A teoria defende que a produção do espaço urbano deve ser feita com a consideração dos princípios de justiça social territorial, o que possibilitaria a melhor distribuição das vantagens marginais decorrentes do desenvolvimento urbano para toda a população.

Desse modo, o planejamento urbano assume importância fundamental na produção das cidades, haja vista que a produção deveria ser feita somente após a identificação de três requisitos básicos, já explicados anteriormente, que são: as necessidades, a contribuição ao bem comum e o mérito.

¹²⁹Dworkin tem uma relevante teoria de justiça social que, resumidamente se assenta em três princípios básicos, que são *liberdade controlada, tolerância liberal e igualdade de recursos*. Sobre o tema ver: DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. Tradução Jussara Simões. 2ª Ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2011.

¹³⁰ De igual modo Sen também desenvolve uma importante teoria de justiça social, cujo foco principal é a consideração das diferenças entre os indivíduos que, segundo ele, permite que apenas uma igualdade seja possível, que é a igualdade da liberdade de possibilidades. Para aprofundamento ver: SEN, Amartya Kumar. *Desigualdade Reexaminada*. Tradução e apresentação de Ricardo Dominelli Mendes. – 2ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

Tais requisitos, segundo Harvey, são os motivos pelo qual as pessoas reivindicam acesso aos benefícios socialmente produzidos. Chamo atenção para a questão da necessidade. Segundo o autor as necessidades seriam variadas, razão pela qual ele não as define, porém, insiste que há um conjunto de necessidades que pouco se alteram no tempo e no espaço, que são alimento, habitação, cuidados médicos, educação, serviço social e ambiental, bens de consumo, oportunidades de lazer, amenidades de vizinhança e facilidades de transportes.

Entendo que estas necessidades se identificam com os direitos fundamentais que cada indivíduo necessita, em especial, aqueles previstos no *caput* do art. 6º da Constituição Federal, que se referem à educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e infância e a assistência aos desamparados.

A identificação destas necessidades com os direitos fundamentais previstos na Constituição evidencia uma possibilidade de aplicação da teoria, haja vista que a política urbana busca fundamento de validade na Constituição, bem como, seus objetivos em muito se adaptam aos objetivos constitucionais.

Além disso, o fato da teoria prever que a produção do espaço urbano seja feita com a consideração dos princípios de justiça social territorial reclama, em especial do Estado, que haja um mecanismo de contenção e direcionamento dos processos sociais que se desenvolvem no espaço das cidades e geram formas espaciais diversas. Enquanto Harvey trabalha estes mecanismos de modo geral, relacionando, por exemplo, com elementos como a localização e exterioridade, onde adverte que os efeitos delas devem ser equalizados para que possam permitir uma distribuição adequada de vantagens marginais entre a população, de modo que as regiões menos favorecidas das cidades tenham perspectivas maiores de ganho; o Estatuto tem instrumentos próprios que se traduzem em dispositivos que podem conter e direcionar processos sociais que engendram formas espaciais abusivas ao direito de propriedade e, conseqüentemente, ao direito à cidade.

Os mecanismos se espalham pelo Estatuto e também já foram expostos ao longo do trabalho como, por exemplo, os que constam no art. 4º, além é claro, dos que estão presentes tanto na lei quanto na Constituição e aqui foram objeto de análise minuciosa de seus fundamentos e forma de realização, como a obrigatoriedade de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade urbana, O IPTU progressivo e as desapropriação.

Entendo que tais mecanismos também podem contribuir para aumentar as expectativas das regiões menos favorecidas, bem como promover uma correta distribuição das vantagens marginais geradas no espaço urbano pela população que nele habita.

Há entre estes mecanismos e a teoria de Harvey uma compatibilidade, tendo em vista que eles colaboram para que o direito de propriedade seja exercido com observância dos princípios da função social da cidade e da propriedade, o que auxilia na efetivação do direito à cidade.

Ao efetivar o direito à cidade, conseqüentemente, temos a realização da justiça social no ambiente urbano e, como dito, o aumento das expectativas das regiões menos favorecidas através do incremento de renda.

A efetivação do direito à cidade perpassa pela absorção das diretrizes dispostas no art. 2º, I da Lei 10.257/01 nas políticas públicas desenvolvidas e implantadas no espaço urbano, isto é, garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

A sustentabilidade que a lei cita confere ao direito à terra urbana uma conotação que vai além do simples acesso a uma faixa de terra localizada no espaço das cidades.

Pelo contrário, a sustentabilidade da cidade faz com que o terreno adquirido deva ser servido de equipamentos urbanos e comunitários que permitam às pessoas explorarem todas as possibilidades do mesmo, claro, desde que dentro dos limites estabelecidos em lei.

O mesmo ocorre com o direito a uma moradia digna. O que seria isso? O direito à moradia pode ser pensando em termos de políticas públicas de inclusão social nas cidades e também como mecanismo de redistribuição de propriedade e de acesso ao solo urbano.

Além disso, ele também pode ser tido como um parâmetro de igualdade e de dignidade, pois como direito fundamental, apresenta a dignidade humana como uma de suas dimensões, logo, estando ausente, ausente também está dignidade no viver.

Entendemos que a dignidade na moradia perpassa pelo acesso a oferta de bens e serviços públicos e particulares como, por exemplo, saneamento, transporte, infra-estrutura urbana, pela oferta de trabalho e acessibilidade a atividades de lazer.

Por todo o exposto a única conclusão que chegamos é que é possível a compatibilização da teoria com o conteúdo das diretrizes gerais da política urbana. Claro que não se pode esquecer que a teoria de Harvey é apenas uma teoria, bem como que muitos pontos dela são bastante gerais como, por exemplo, a generalização que o autor faz quanto aos bens socialmente produzidos e que devem ser distribuídos pelo espaço das cidades.

Ao considerá-los como sendo apenas renda sua teoria tem uma amplitude menor que os objetivos estabelecidos no Estatuto da Cidade, quando, por exemplo, dispõe que a regulação do uso da propriedade urbana deve ser feita em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Entendemos que estes objetivos também podem ser considerados como bens a serem alcançados e distribuídos pelo espaço urbano. De igual modo, entendemos que apesar da compatibilidade que demonstramos existir, esta diferença deixa claro que a teoria de Harvey ainda precisa ser melhor estudada e até mesmo aperfeiçoada, a fim de que contribua para um incremento da lei 10.257/01, bem como dos planos diretores urbanos e das leis específicas que venham a ser criadas pelo ente público municipal para regular o ambiente urbano e promover a justiça social nele.

Sendo assim, finalizamos esta obra com a certeza de que, apesar das diferenças em pontos específicos, há compatibilidade entre a justiça social territorial e a legislação federal urbanística da lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade, e também entre a justiça social territorial e a Constituição Federal.

6 REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo. Ed.: Malheiros. 2008.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Cidade para todos/cidade para todas – vendo a cidade através do olhar das mulheres**. In: _____; FERNANDES, Edésio (Orgs.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Elementos de direito administrativo**. São Paulo: RT, 1983.

BARROSO, Luís Roberto - **Prefácio à obra "interesses Públicos versus Interesses Privados: - Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público"** - Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 2005.

BASTOS, Celso. **A tutela dos interesses difusos no direito constitucional brasileiro**. RePro. São Paulo. 1981.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOURDIEU, Pierre. **Espíritos de Estado: Gênese e estrutura do campo burocrático**. IN: _____. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas, SP; Papius, 1996. p. 91- 135.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. **Ações afirmativas**. 3ª. Ed. São Paulo: LTr, 2014.

CORRÊA, Roberto lobato. **Espaço urbano**. 2º ed. São Paulo: ática, 1989.

DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento urbano: princípios constitucionais**. Curitiba: Juruá, 2002. 276p.

_____. **Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro**: óbices e desafios. Curitiba: Juruá, 2012. 170 p.

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana**: a teoria e a prática da igualdade. Tradução Jussara Simões. 2ª Ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2011.

_____. **É lei um sistema de regras?** In: _____ (ed.). *A filosofia do direito*. Oxford, UK: Oxford University Press, 1977.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**: uma introdução. In “Direito e política urbana no Brasil”. Edésio Fernandes organizador. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

_____. **Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade**: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: MATTOS, Luana Portilho (Org.). *Estatuto Da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 31-64.

_____. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. In: ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio (Orgs.). *Direito Urbanístico*: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 3-23.

GARAGARELLA, Roberto. **As teorias de justiça depois de Rawls**: um breve manual de filosofia política. Tradução de Alonso Reis Freire. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2088.

GASPARINI, Diógenes. **O estatuto da cidade**. São Paulo. Editora: NDJ, 2002.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: “do fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

LEFEBVRE, Henry. **A revolução urbana**. Tradução Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

_____, Henry. **O direito a cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Moraes, 1991.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003. 405 p.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 6ª Ed. Atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, São Paulo, Malheiros, 1993.

MOREIRA, Ruy. **Geografia: teoria e crítica**. Petrópolis: vozes, 1982.

MOTTA, Luiz Eduardo. **Poulantzas e o Direito**. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, nº 2, 2010, pp. 367 a 403.

O'NEIL, Maria Mônica Vieira Caetano. Condomínios exclusivos: um estudo de caso. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v.48, n.1, 1986.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. **Municípios e meio ambiente**: a necessidade de uma gestão urbano-ambiental. In: _____ (Org). *Temas de direito urbano-ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução Almiro Pisetta e Lenita Rímoli Esteves. – 2ª Ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2002. – (coleção justiça e direito).

RUSSOMANO, Rosah. **Função social da propriedade**. *Revista de Direito Público*. V. 45, nº 75, 2008.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia nova**. 3. ed. São Paulo: HUCITEC, 1986. P. 52.

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 13ª Ed. – Rio de Janeiro: Record, 2006.

SARNO, Daniela Campos Libório di. **Elementos de Direito Urbanístico**. Barueri, SP:Manole,2004.

SAULE JR., Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor. Rio Grande do Sul: Sérgio Antônio Fabris. Editor, 1997.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. – São Paulo: Cengage Learning, 2010. P.2

SEN, Amartya Kumar. **Desigualdade Reexaminada**. Tradução e apresentação de Ricardo Dominelli Mendes. – 2ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SOJA, Edward. **Geografias pós-modernas**. Rio de Janeiro. Zahar, 1993.

SUNDFELD. Carlos Ari. A função social da propriedade. *In* DALLLARI, Adilson de Abreu ET AL. **Temas de Direito Urbanístico**. São Paulo: Revista dos tribunais, 1987.

_____.**Sistema constitucional de competências**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

SUNSTEIN, CassR. **A constituição parcial**. Tradução: Manassés T. Martins, Rafael triginelli. Belo Horizonte. Ed.: Del Rey

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

VITA, Álvaro de. **Justiça liberal**: argumentos liberais contra o neoliberalismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993,

VON IHERING, Rudolf. **A luta pelo direito**. Tradução: J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro** Parte Geral. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.