

6º CONGRESSO INTERNACIONAL DO DIREITO DA LUSOFONIA

Universidade de Fortaleza
21 a 24 de maio de 2019

O Direito à Cidade nos países de língua portuguesa: estudo comparado Fortaleza (Brasil) – Lisboa (Portugal).

The Right to the City in Portuguese speaking countries: comparative study of Fortaleza (Brazil) and Lisbon (Portugal)

Pedro Cesar da Rocha Neto¹ (PG) *, Gina Vidal Marcílio Pompeu² (PQ)

Resumo

Por meio do presente ensaio, tem-se como propósito analisar os diferentes modos de produção das cidades e o seu desenvolvimento nos países lusófonos, a partir de estudo comparado das legislações brasileiras e portuguesas, no cotejo com a ordem constitucional instalada no Brasil (Constituição Federal de 1988) e em Portugal (Constituição da República Portuguesa de 1976), bem como sua relação com o Direito à Cidade. Dessa forma, busca-se entender a relação entre o Direito à Cidade e o crescimento urbano. O estudo justifica-se a partir da apropriação e da vida da população moderna – vida urbana – onde as pessoas migraram do campo para a urbe. O objetivo do texto é demonstrar que a base para a construção da cidade justa e socialmente habitável parte da conjugação de forças entre os diversos atores que compõem a teia organizacional da cidade – público e privado – tudo em consonância com os preceitos constitucionais modernos e os anseios da sociedade, ou seja, cidade sustentável. O estudo utilizou-se de abordagem de natureza teórica e, como procedimento metodológico, de pesquisa bibliográfica, documental e descritiva. Diante do quadro apresentado, constata-se que as cidades no mundo cresceram e crescem de forma predatória, atribuindo ao Estado garantir o patamar mínimo civilizatório para tornar digna a vida na urbe. Desta feita, o novo contexto constitucional vivenciado no Brasil e em Portugal, onde as bases axiológicas elevaram o Direito à Cidade ao nível constitucional, tem o condão de garantir o arcabouço necessário a salvaguardar o desenvolvimento sustentável da urbe.

Palavras-chave: Crescimento Urbano. Direito à Cidade. Neoconstitucionalismo. Desenvolvimento Sustentável da Cidade.

Abstract

Through this essay, we have the purpose of analyzing the different means of productions of the cities and their development in lusophone countries, based on the comparative study of the Brazilian and Portuguese legislations, comparing to the constitutional order established in Brazil (Federal Constitution from 1988) and in Portugal (Constitution of the Portuguese Republic from 1976), as well as with its relation to the Right to the City. Thus, we aim to understand the relation between the Right to the City and the urban growth. The study is justified from the appropriation and the life of modern populations – urban life – in which people have migrated from the countryside to the towns. The text aims to demonstrate that the basis for building a fair and socially habitable city starts from the gathering of forces among the many actors that make the organizational city web – public and private – all in consonance with the modern constitutional precepts and society's desires, that is, a sustainable city. The study used a theoretical approach and, as methodological procedure, bibliographical, documental and descriptive research was

¹ Doutorando em Direito Constitucional no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza (PPGD-Unifor), Fortaleza-CE. Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (2017). E-mail: rochaneto.pedro@gmail.com

²Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2004). Mestrado em Direito (Direito e Desenvolvimento) pela Universidade Federal do Ceará (1994). Advogada. Coordenadora e Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza - Mestrado e Doutorado. Professora convidada da Faculdade de Direito da Universidade do Havre. Professora Convidada da Faculdade de Jurisprudência da Universidade de Palermo. Pesquisadora de Pós-Doutorado das Faculdades de Direito da Universidade de Lisboa e do Havre. Consultora Jurídica da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Membro associado do Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPEDI e da Associação Brasileira de Ensino do Direito ABEDI. Fortaleza-CE-Brasil. E-mail: ginapompeu@unifor.br

made. From the presented framework, we can say that the cities around the world grew and have grown in a predatory way, which assigns the State the need to guarantee the minimum civilizational level to make life in the cities worthy. Having said that, the new constitutional contexts both in Brazil and Portugal, where the axiological basis rose the Right to the City to a constitutional level, have the power to guarantee the necessary framework to protect the sustainable development of the cities.

Keywords: Urban Growth. Right to the City. Neo-constitutionalism. Sustainable Development of the City.

Introdução

Portugal e Brasil vivenciaram o processo de redemocratização num mesmo período, em que culminou com a nova ordem constitucional, o primeiro em 1976 e o segundo em 1988, respectivamente. O Estado Democrático de Direito fora instalado em ambos os textos constitucionais, estes marcados por constituição arraigada de bases axiológicas, onde o neoconstitucionalismo, ou ainda o pós-positivismo, fez-se presente. E, as formas de conceber os direitos e garantias mudaram de patamar. Da mesma forma, ocorreu com o Direito à Cidade e às formas de apropriação da urbe.

A falta de provisões habitacionais dignas, a deficiência de espaços públicos de lazer e convivência, a prevalência desmedida do transporte individual em relação ao transporte coletivo, a falta de controle da ocupação do espaço urbano e várias outras ações antropogênicas, ocasionaram mazelas urbanas nas variadas realidades mundiais, desse modo, nos países lusófonos.

Dessa forma, o presente ensaio buscou analisar as particularidades enfrentadas em cidades-polo com nuances *sui generis*. Assim elegeu-se a cidade de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, Região Nordeste do Brasil. Outrossim, selecionou-se a cidade de Lisboa, capital de Portugal, com população de 506.892 habitantes no ano de 2011 (INE, 2012), distribuídos em 100 km² do espaço urbano, com isso, gerando a proporção em grau superior a cinco mil lisboetas por quilômetro quadrado.

A pesquisa busca verificar a influência da ordem constitucional brasileira e portuguesa com relação ao Direito à Cidade, bem como a gestão da urbe e os mecanismos legais e instrumentais para gerir as políticas públicas urbanas de apropriação e condução do município, tudo em consonância com escopo maior de proporcionar o desenvolvimento sustentável da urbe.

Metodologia

A investigação desenvolvida é uma abordagem de natureza teórica e, como procedimento metodológico, de pesquisa bibliográfica, documental e descritiva, realizada em livros, artigos de periódicos, trabalhos monográficos que tratam, direta ou indiretamente, o tema, além da análise de dados estatísticos oriundos de organismos nacionais e internacionais. É claro que não se tem a pretensão de exaurir o assunto. Tem-se o escopo de contribuir para o debate, a partir do exame do Direito Constitucional à Cidade e sua instrumentalidade, capaz de gerar um espaço de convivência harmônico para essa e para as futuras gerações.

Resultados e Discussão

1. Crescimento Urbano em Fortaleza (Brasil) e Lisboa (Portugal)

De acordo com relatório “World Urbanization Prospects”, produzido pelo Departamento dos Assuntos Econômicos e Sociais, órgão das Nações Unidas, sabe-se que a população residente em áreas urbanas passa dos 54% dos habitantes do planeta, e esse número chegará a 76% até 2050 (DESA, 2014). Nesse diapasão, em relação à urbe, constatou-se que o território urbano tornou-se um “campo de batalha”, onde caracteriza a contínua guerra espacial (BAUMAN, 1999), o fenômeno da suburbanização (HORTA, 2007), contribuindo para o entendimento da “urbanização desigual” nas metrópoles.

No Brasil, a população urbana já ultrapassa a ordem dos 84% da população brasileira (CENSO, 2010). Já em Portugal, a taxa de habitantes em áreas urbanas marca 72% da população portuguesa (INE, 2012). Esse crescimento em projeção geométrica da população urbana traz consigo diversos e assustadores desafios aos decisores urbanos. Dentre as adversidades enumera-se as relacionadas à moradia, em que as provisões habitacionais não se apresentam em número e em qualidade dignas, gerando déficit habitacional³ ou moradias em assentamentos precários. Segundo estudo da ONU-Habitat, existem 1 bilhão de pessoas vivendo em moradias inadequadas no mundo (ROLNIK, 2009); somente no Brasil cerca de 16 milhões de famílias vivem em moradias precárias (SCHINDWEIN, 2006), na sua maioria nas grandes cidades brasileiras, haja vista que existem 16 mil favelas no país, onde residem 2,3 milhões de cidadãos desprovidos de serviços públicos básicos (MUNICIPAIS, 2006).

Não obstante, o município de Fortaleza, cuja população no último censo – 2010 – alcançou a marca de 2.452.185 habitantes, toda urbana (CENSO, 2010), essa população compartilha os seus 314 km² de área urbana. Desta feita, tem-se sete mil e oitocentos fortalezenses que disputam a convivência por quilometro quadrado. Fortaleza, com duzentos e noventa e dois anos de fundação, sofreu processo diferenciado de apropriação do solo urbano. Cidade litorânea (35 km de praia toda urbanizada), recebeu refugiados da seca advindos dos variados municípios, tentando escapar das grandes estiagens, que castigaram e castigam esse pedaço de chão do Brasil (ROCHA NETO, 2017).

Em relação à Lisboa – centro de Portugal e da lusofonia – necessita-se trazer à baila a histórica digressão para entender esta cidade dinâmica. A influência dos pensamentos iluministas e do período oitocentista vivenciado na Europa, instigou o pensamento da coroa portuguesa em alterar o estilo da cidade de Lisboa, dando à capital do Império um estilo elitista. Contudo, Lisboa teve atenção dos decisores urbanos para alteração de suas legislações urbanísticas, bem como o modo de entender a cidade a partir do terremoto que devastou a cidade no ano de 1755, onde a realidade científica e legislativa ainda não tinha sido concebida. Assim os decisores urbanos

³ Conceito relacionado à deficiência do estoque de moradia em relação à população demandante.

passaram a limitar a altura dos prédios, as técnicas construtivas, o uso e a ocupação do solo em relação ao desastre natural sofrido (MAROCCI, 2018).

2. O neoconstitucionalismo e o Direito à Cidade em Fortaleza (Brasil) e Lisboa (Portugal)

No ano de 1949, com a instituição da Lei Fundamental de Bonn, Constituição Alemã, surgiu o modelo constitucional que veio a se espalhar pelo continente europeu e outros países de influência romano-germânica, em que a Constituição passa à centralidade do ordenamento jurídico. Assim, emerge a ideia do neoconstitucionalismo que nas bases axiológicas deste modelo preponderam à discussão da semântica terminológica.

O binômio, constitucionalismo e democracia, traz consigo o chamado Estado Democrático de Direito, no qual a dignidade da pessoa humana passa a pautar as premissas esculpidas em todo corpo constitucional, ou melhor, todo ordenamento jurídico, haja vista a normatividade jurídica, a efetividade máxima, bem como a vinculatividade de seus ditames e preceitos, como características do neoconstitucionalismo (HESSE, 1991).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como “A Constituição Cidadã”, o Brasil firmou-se como Estado Democrático de Direito, visando, segundo exposto em seu preâmbulo, assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de toda sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. Com isso, o Estado Brasileiro conferiu, aos seus jurisdicionados, garantias e direitos fundamentais, tudo em consonância com os preceitos teóricos do neoconstitucionalismo e a carga axiológica aplicada ao corpo do texto constitucional (BARROSO, 2018).

Destarte, a exigibilidade e a efetividade dos direitos fundamentais pelo Estado ganham força e contexto, porquanto se relacionam às áreas sensíveis da sociedade, sobretudo os direitos fundamentais ao meio ambiente saudável, que traz ligação umbilical com o direito ao desenvolvimento sustentável e à função social da cidade, sendo dever do Estado promover a urbanização dentro dos padrões técnicos e científicos, passando, assim, a conviver com a Constitucionalidade do Direito à Cidade, onde o texto constitucional instituiu o paradigma das Políticas Públicas Urbanas Constitucionais.

A propósito, o art. 182, da Constituição Federal de 1988, prevê que o Poder Público Municipal deve executar a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, de maneira a garantir o bem-estar de seus habitantes.

Fortaleza passou por processo evolutivo na área de planejamento urbano, pois no ano de 1812 contava, mesmo que incipiente, com o Plano Urbanístico do Engenheiro Silva Paulet, que evoluiu até o ano de 2009 com a entrada em vigor do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, o qual incorporou os ditames constitucionais, bem como do Estatuto da Cidade, no tocante a

garantir aos fortalezenses o bem-estar urbano, a função social da cidade, função social da propriedade e todos os anseios da sociedade moderna.

Portugal guarda similitudes quanto à essência axiológica contida em sua Lei Fundamental, haja vista que a Constituição da República Portuguesa de 1976 nasceu a partir do processo de redemocratização emanado do poder constituinte democraticamente instituído. Assim, Portugal faz constar em seu texto constitucional os ditames do Estado Constitucional Democrático de Direito (art. 2º).

Em linhas gerais, a Lei Maior de 1976, e suas reformas posteriores, pode ser caracterizada como constituição unitextual, rígida, longa, programática e compromissória, na qual em seus 296 artigos pautaram direitos e garantias do povo português, tudo em consonância com a União Europeia (MOURÃO; PORTO; MANTOVANINI, 2008).

Com ênfase, a Constituição Portuguesa de 1976 elegeu, como princípio fundante da república, a dignidade da pessoa humana. Acolhe a ideia de *dignatis-hominis*. Assim, a pessoa como centralidade e limite as intervenções do domínio político (CANOTILHO, 2008). Alia-se a isso a previsão constitucional à tarefa fundamental do Estado português em promover o bem-estar e a qualidade de vida do seu povo, bem como da efetivação aos direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais, mediante a transformação das estruturas econômicas e sociais, ainda preservar o patrimônio cultural, a natureza e seus recursos naturais, sem descuidar do correto ordenamento territorial (art. 9º, “d” e “e”).

Quanto ao planejamento e organização da malha urbana em solo português, coube ao Título III – Dos Direitos e Deveres Econômicos, Sociais e Culturais – especificamente nos arts. 65º e 66º, trazer as nuances sobre habitação e urbanismo, bem como sobre ambiente e qualidade de vida, respectivamente. Nesses artigos fica claro a constitucionalização do Direito Urbanístico português, assim sendo, trazendo similitude com a realidade brasileira.

Dito isso, coube à Câmara Municipal de Lisboa, como órgão responsável pela execução das diretrizes descritas na Lei nº 169, de 18 de setembro de 1999, que dentre as competências, temos o planejamento do urbanismo e a construção no âmbito do territorial lisboeta (art. 53º, nº 3, letra “b”). A legislação urbanística de Lisboa passou por diversos momentos evolutivos. Os lisboetas, na concepção moderna de ordenamento urbano, conviveram sobre os ditames legais do Plano Geral de Urbanização e Expansão de Lisboa - PGUEL (Etienne de Groer) – 1948, até o atual Plano Diretor Municipal de Lisboa, que está em vigor desde 31 de agosto de 2012, por intermédio do Aviso nº 11622/2012, publicado no Diário da República, 2ª série, nº 168, de 30 de agosto. Neste cenário, o ordenamento urbano brasileiro e português traz a prerrogativa de projetar as cidades para essa e para as próximas gerações, bem como mitigar e adaptar os efeitos atuais e iminentes da urbanização, tornando Fortaleza e Lisboa cidades resilientes e sustentavelmente desenvolvidas.

Com efeito, *mutatis mutandis*, o processo de ocupação das grandes cidades, seja da Europa ou ainda do Nordeste brasileiro, guardam similitudes, pois a premissa é a mesma – dever de coibir a autofagia das cidades – onde os decisores urbanos tem o mister de prover o patamar

mínimo civilizatório aos seus cidadãos. Como se observa, Gina Pompeu e Natércia Siqueira ao analisar a relação entre globalização, economia e o Estado-Nação, fazem brilhante assentamento sobre a necessidade da garantia do patamar mínimo civilizatório, como premissa atual dos decisores políticos:

A vigília atual é para que o desenvolvimento econômico não se limite à especulação financeira e à concentração de renda não prospere sobre o termino do Estado-Nação e de seu elemento essencial: a população. Não há de se falar em Estado democrático de direito sem democratização econômica, sem a formação de instituições e do próprio povo. Um patamar mínimo civilizatório de alcance aos direitos sociais é pedra angular, da qual nascem os outros direitos (POMPEU; SIQUEIRA, 2017).

Em síntese, a cidade cumpre a sua função social quando consegue garantir aos seus munícipes o mínimo necessário para dignificar e harmonizar a vida na urbe, conseqüentemente, o bem-estar social e urbano restará preservado.

Conclusão

Constata-se, que o processo de redemocratização e instalação do novo paradigma constitucional, em Portugal em 1976 e no Brasil em 1988, foram pautados pelo processo desencadeado em 1949, com a Constituição Alemã, em que os países de influência romano-germânica aderiram à centralidade da norma constitucional. Esse fenômeno avançou em vários direitos, e não foi diferente no Direito à Cidade, haja vista a preeminência da exigência de se enfrentar a realidade latente do mundo moderno – as cidades colapsadas.

A partir da análise comparativa entre Portugal e Brasil, é possível constatar que o Direito à Cidade fora catapultado ao patamar constitucional, e com isso trouxe consigo a exigibilidade e coercibilidade das premissas ali esculpidas, quais sejam: tornar as cidades mais justas e sustentavelmente desenvolvidas, onde os cidadãos tenham e gozem do seu patamar mínimo civilizatório (POMPEU; SIQUEIRA, 2017), bem como consigam conviver harmonicamente com a urbe.

Reitera-se que as legislações infraconstitucionais decorrentes do *mandamus* constitucional detêm a capacidade de dar a base estrutural para se construir a cidade inclusiva. Contudo, estas legislações dependem da conjugação de forças dos diversos atores da teia urbana – público e privado – seja na consecução ou controle de políticas públicas direcionados a transpor as intempéries da vida urbana e torná-la humana, ou melhor, para as pessoas. Assim, as cidades conseguirão adaptar e mitigar as ações antrópicas no espaço urbano e gerar a necessária resiliência urbana, bem como propiciar o planejamento urbano estratégico participativo capaz de assegurar o desenvolvimento sustentável para cidades de Fortaleza e Lisboa.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Zahar, 1999.

CABRAL, L. M. A. **Operação urbana consorciada**: questões a serem enfrentadas pelo Poder Público. Revista Magister de Direito Imobiliário, São Paulo, v. 12, p. 5-25, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Apresentação da Constituição da República Portuguesa de 1976. In: MOURAO, F. A. A. ; PORTO, Walter Costa (Org.) ; MANTOVANINI, Thelmer M. (Org.) . **As constituições dos países de língua portuguesa comentadas**. 91. ed. Brasília: Senado Federal, 2008. p. 645-653.

CENSO, I.B.G.E. Disponível em:< <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em 09 de março de 2019, v. 23, 2010.

DESA, U. N. et al. **World urbanization prospects**, the 2011 revision. Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, 2014.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Sergio Augusto Fabris, 1991.

HORTA, A. P. B. Metrôpoles, dinâmicas económicas e reconfiguração espacial. In: _____. (Coord.). **Sociologia Urbana**. Lisboa: Universidade Aberta, 2007.

INE, I. P. **Censos 2011 resultados definitivos-Portugal. Lisboa-Portugal**: Instituto Nacional de Estatística, IP, 2012.

MAROCCI, Gina. **OS PLANOS URBANÍSTICOS NA TEORIA E NA PRÁTICA: LISBOA, PORTO E SALVADOR, ENTRE OS SÉCULOS XVIII E XIX**. In: Anais do XV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Anais. Rio de Janeiro, UFRJ, 2018.

MOURAO, F. A. A. ; PORTO, Walter Costa (Org.) ; MANTOVANINI, Thelmer M. (Org.) . **As constituições dos países de língua portuguesa comentadas**. 91. ed. Brasília: Senado Federal, 2008.

MUNDO, Transformando Nosso. **A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Recuperado em, v. 15, 2016. Disponível em:<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Brasil_Amigo_Pesso_Idosa/Agenda2030.pdf>. Acesso em 20 de março de 2019.

MUNICIPAIS, Informações Básicas. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. Cultura, 2006.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; SIQUEIRA, Natercia Sampaio. **Democracia contemporânea e os critérios de justiça para o desenvolvimento socioeconômico**: Direito Constitucional nas relações económicas. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

ROCHA NETO, Pedro César. **A operação urbana consorciada como instrumento de gestão consorciada da cidade**: o caso do parque foz do Riacho Maceió do Município de Fortaleza. Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2017.

ROLNIK, Raquel. **Direito à moradia**. 2009.

SCHINDWEIN, Manoel. **Sob o teto que não protege**. Revista Desafios do Desenvolvimento, n. 3, p. 18. 2006.