

O DIREITO À CIDADE: CONTORNOS E PERSPECTIVAS NO CONTEXTO DE INFLEXÃO ULTRALIBERAL DA POLÍTICA URBANA

Alexander Gutterres Thomé*

Resumo: Este texto enfrenta as (im)possibilidades de reconhecimento e efetivação do direito à cidade em uma conjuntura de inflexão ultraliberal da política urbana. Assim como o papel esperado do Ministério Público nesse contexto. Para construir o argumento, situa o direito à cidade no marco constitucional de 1988, com sua positivação posterior pelo Estatuto das Cidades, e sua tensão com o fenômeno do neoliberalismo. Em meio a estes polos, sinaliza-se com a atuação resolutiva do Ministério Público, em sintonia com os movimentos sociais, como forma de garantir justiça social e equidade no âmbito local, dando concreção ao direito à cidade. Método de abordagem dedutivo, pesquisa qualitativa exploratória, técnica de pesquisa bibliográfica comparativa e jurisprudencial.

Palavras-chave: Direito à cidade. (Des)democratização. Neoliberalismo. Ministério Público. Resolutividade.

Sumário: 1. Introdução. 2. Direito fundamental à cidade: uma realidade constitucional e seus contornos. 3. O direito fundamental à cidade e a (des)democratização urbana. 4. Impactos do neoliberalismo na urbanização e no direito à cidade. 5. O Ministério Público como órgão legitimado a retomar o compromisso constitucional do direito à cidade. 6. Considerações finais. Referências.

The right to the city: contours and perspectives in the context of ultraliberal inflection of urban policy

* Mestrando em Direito (Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público – PPGD/FMP). Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico (PPGD/FMP). Pesquisador do Grupo de Pesquisa Reconstrução e Democratização da Política Urbana Nacional do PPGD/FMP. Promotor de Justiça no MPRS. *E-mail:* alexandertome56@gmail.com. *Lattes:* <<http://lattes.cnpq.br/7510971374551010>>.

Abstract: This text addresses the (im)possibilities of recognition and realization of the right to the city in a context of ultraliberal inflection in urban policy. As well as the expected role of the Public Prosecutor's Office in this context. To build the argument, it places the right to the city in the 1988 constitutional framework, with its subsequent positivization by the Statute of Cities Act, and its tension with the phenomenon of neoliberalism. In the midst of these poles, it is proposed that the Public Prosecutor's Office take action in conflict resolution, in line with social movements, as a way of guaranteeing social justice and equity at the local level, giving concrete form to the right to the city. Deductive approach method, exploratory qualitative research, comparative bibliographic and jurisprudential research technique.

Keywords: Right to the city. (De)democratization. Neoliberalism. Public Prosecutor's Office. Resoluteness.

Summary: Introduction. 2. Fundamental Right to the City: a constitutional reality and its contours. 3. The fundamental right to the city and urban (de)democratization. 4. Impacts of neoliberalism on urbanization and the right to the city. 5. The Public Prosecutor's Office as a legitimate organ to resume the constitutional commitment of the right to the city. 6. Final considerations. References.

1 Introdução

O tema da reforma urbana é fruto de intensa luta popular há bastante tempo, e desaguou no processo constituinte que resultou na Constituição Cidadã.

Com efeito, no final dos anos 1970 o movimento pela reforma urbana se ampliou, como resposta à grave crise econômica e fiscal que o país enfrentava, com desastrosas consequências para as parcelas vulneráveis da sociedade.

Neste contexto, foi construída a plataforma pela reforma urbana, que resultou numa das chamadas “emendas populares” ao processo constituinte que erigiu a Constituição Federal de 1988, proposição que, embora mutilada, resultou no capítulo da política urbana, que, por sua vez, veio a ser regulamentado depois de mais de uma década pelo Estatuto das Cidades, o qual passou a positivizar o direito à cidade, vinculando a administração pública e as relações privadas.

De seu turno, a mesma Constituição Federal incumbiu ao Ministério Público a defesa do Estado de Direito, da democracia e dos direitos fundamentais individuais e sociais, consolidando processo de avanços que ampliava sua histórica vocação de agência de repressão penal.

No entanto, vive-se um cenário de mercantilização da terra, a qual perde sua função de uso, para se constituir em ativo financeiro. E de omissão na aplicação de instrumentos e diretrizes importantes da Política Urbana preconizada pelo Estatuto das Cidades, tais como a recuperação da mais-valia e a gestão democrática, pelo que se impõe a indagação acerca das possibilidades de reconhecimento e efetivação do direito à cidade em uma conjuntura de inflexão ultraliberal da política urbana. E neste contexto, calha questionar o papel esperado do Ministério Público.

Neste sentido, a presente investigação se desdobrará em quatro partes.

De início, buscar-se-á situar o direito à cidade no marco constitucional inaugurado em 1988.

A seguir, pretende-se trabalhar o fenômeno da (des)democratização urbana, com reflexos diretos no direito à cidade. Então, examinar-se-á o fenômeno do neoliberalismo e sua versão ultraliberal na política urbana.

Por fim, projetar-se-á o Ministério Público em tal contexto, Instituição de garantia de direitos fundamentais a cumprir papel de mediação nas tensões envolvidas.

A investigação pretende confirmar, pelo método dedutivo, a partir de pesquisa bibliográfica comparativa e jurisprudencial, que no cenário apresentado não há possibilidade de reconhecimento e efetivação do direito à cidade, pelo que releva o papel do Ministério Público na transformação dessa realidade.

2 Direito fundamental à cidade: uma realidade constitucional e seus contornos

O direito à cidade se insere nos direitos fundamentais, pelo que se impõe uma breve digressão a respeito.

Direitos fundamentais assumem esta estatura pelo reconhecimento e proteção do direito constitucional interno de cada Estado, ou seja, pela sua positividade. Nesse sentido, o constituinte estabeleceu uma estratégia de superação das injustiças, ao considerar que as desigualdades sociais não são naturais e foram historicamente construídas, pelo que erigiu amplo catálogo de direitos fundamentais (individuais, sociais, econômicos e culturais), bem como mecanismos de garantia desses direitos.

A Constituição Federal de 1988 adota uma concepção aberta de direitos fundamentais, a partir do disposto no §2º do seu art. 5º, apontando para o reconhecimento da existência de direitos fundamentais positivados em outras partes do texto constitucional, os quais demandam proteção formal e material.

Conforme Sarlet (2015, p. 61):

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhe ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo ou não, assento na Constituição formal.

Um direito fundamental fora do catálogo se classifica em razão de sua substância e relevância, considerando sua efetiva importância para a comunidade em determinado momento histórico, pelo que não resta dúvida da fundamentalidade do direito à cidade, porquanto a imensa maioria da população brasileira vive no espaço urbano, locus da cidadania e da realização do ser humano.

Mas antes de adentrarmos no direito à cidade propriamente dito, cabe estabelecer a própria autonomia do direito urbanístico, seja em razão da referência a esse ramo na repartição de competências entre os entes federados, seja pela especialidade do objeto, princípios e da legislação pertinente.

Houve resistência da academia e dos operadores do direito em geral em reconhecer tal autonomia, o que não ocorreu com outros ramos, como o ambiental, sendo que, de certa forma, como se verá adiante, o próprio Poder Judiciário ainda não superou o paradigma civilista/administrativista que permeava a matéria até o novo marco inaugurado com a Constituição Federal de 1988.

Fazendo essa reflexão, Fernandes e Alfonsin (2010) especulam que:

Já a maior aceitação do Direito Ambiental parece dever-se em parte ao fato de que a “agenda verde” dessa disciplina é frequentemente a expressão de uma visão naturalista de um espaço territorial abstrato e sem conflitos fundiários, sendo como tal certamente mais próxima da sensibilidade das classes médias do que a “agenda marrom” das cidades poluídas, e que são especialmente estruturadas a partir dos conflitos político-sociais e jurídicos em tomo do acesso à terra e das relações sociais de propriedade.

A respeito do objeto, após a promulgação do Estatuto da Cidade, a nova ordem jurídico-urbanística brasileira do Direito Urbanístico o desloca para a tutela do direito à cidade sustentável, ponto central do presente trabalho (FERNANDES; ALFONSIN, 2010).

Embora não referido expressamente na Constituição Federal, extrai-se dos “sobreprincípios” da função social da cidade e da propriedade o direito à cidade, reconhecido como direito humano coletivo, sendo titularizável pela coletividade indeterminada e potencialmente indeterminável dos habitantes de espaço urbano de determinada cidade.

Conforme Mello (2017), o direito à cidade não consta de lista constitucional ou legal de direitos coletivos, o que se extrai de várias disposições normativas, merecendo destaque a Lei nº 7.347/85, que regula a ação civil pública especialmente para proteção de direitos coletivos, a qual prevê, na lista de direitos e interesses a serem tutelados pela ação, a lesão à ordem urbanística (artigo 1º, VI).¹

¹ Em que pese cuidar-se de um conceito jurídico indeterminado, parece possível reconhecer que “ordem urbanística” é uma metonímia para se referir à própria “cidade” (MELLO, 2017).

Para Alfonsin (2012), a Constituição Federal contemplou² o direito à cidade com a expressão “funções sociais da cidade”, ao classificá-lo como um novo direito coletivo, a partir da mesma interpretação que se faz da função social da propriedade, que encerra uma obrigação inerente ao direito. Aliás, dessa correlação nasce o princípio da coesão das normas urbanísticas.

De fato, se a expressão “função social da propriedade” refere-se não à emergência de um dever do proprietário, mas a um direito coletivo ao cumprimento dessa função social pelo proprietário, é evidente que o direito de propriedade deixa de ser, nesse momento, um mero feixe de direitos (usar, gozar, dispor e reivindicar), para incluir aí uma obrigação inerente ao próprio direito, que é transformado, portanto, em seu estatuto jurídico. Ao utilizar a mesma técnica legislativa para falar das cidades, é evidente que se há uma “função social da cidade”, é porque emerge da Constituição Federal um novo direito: o direito coletivo à cidade, que deve atender às funções sociais que lhe são próprias. (ALFONSIN, 2012).

Em reforço, Alfonsin, J. (2006) leciona que a propriedade foi transformada em um “direito-função”, lógica que também se aplica ao direito à cidade.

A propósito, Carvalho Filho (2013) faz a distinção de tais funções ao sustentar que uma está ligada às demandas da coletividade e a outra, a da propriedade, busca adequação ao plano diretor. Acerca daquelas, sustenta que visam a:

Desenvolver as funções sociais de uma cidade representa implementar uma série de ações e programas que tenham por alvo a evolução dos vários setores de que se compõe uma comunidade, dentre eles os pertinentes ao comércio, à indústria, à prestação de serviços, à assistência médica, à educação, ao ensino, ao transporte, à habitação, ao lazer, e, enfim, todos os subsistemas que sirvam para satisfazer as demandas coletivas e individuais. (CARVALHO FILHO, 2013).

Em tal contexto, o direito à cidade é caracterizado por uma forte interdependência com outros direitos fundamentais como moradia, gestão democrática, meio ambiente, regularização fundiária, saneamento, educação, trabalho, saúde, serviços públicos, lazer, segurança e transporte público.

Ainda, o direito à cidade é um direito fundamental de terceira dimensão, não podendo ser esvaziado seu núcleo essencial por qualquer medida, seja administrativa ou legislativa, nem superadas as conquistas e avanços decorrentes, considerando o caráter progressivo e unitário de tais direitos.

A terceira dimensão de direitos fundamentais priorizou os direitos atrelados à fraternidade, na concepção da solidariedade. Esse avanço, em boa parte, se deu com base na necessidade de proteção do meio ambiente, a partir do compromisso intergeracional, sendo a coletividade seu titular.

² Conforme Mello (2017), “a Constituição Federal não usa a expressão direito, porém claramente incorpora, em seu artigo 182, *caput*, a proteção e promoção da “cidade” como um bem jurídico-constitucional que merece tutela jurídica e, portanto, judicial”.

Neste sentido, o direito à cidade consubstancia-se como a expressão do direito à dignidade da pessoa humana, constituindo o núcleo de um complexo sistema de direitos (CAVALAZZI, 2007).

Com efeito, imprescindível estabelecer sua conexão direta com o princípio da dignidade da pessoa humana, que atrai seu conteúdo, porquanto a afirmação deste depende da concretização dos direitos fundamentais, entre os quais o direito à cidade.

Não obstante, Alfonsin et al (2017) faz uma importante provocação acadêmica acerca da natureza jurídica do direito à cidade, ora considerado como princípio da política urbana, ora como direito fundamental, ora como objeto do próprio Direito Urbanístico, ao refletir que “A ruptura com os esquemas classificatórios anteriores parece ser a tarefa epistemológica dos/as juristas que se importam com a efetividade do jovem direito à cidade, com toda a novidade (e utopia) da qual ele é, sem dúvida, portador”.

Em suma, o direito à cidade tem estrato constitucional e foi positivado pela legislação infraconstitucional, vinculando a todos, o que será enfrentado a seguir.

3 O direito fundamental à cidade e a (des)democratização urbana

O tema da reforma urbana é fruto de intensa luta popular há bastante tempo, e desaguou no processo constituinte que resultou na Constituição Cidadã.

No final dos anos 1970 o movimento pela reforma urbana se ampliou, como resposta à grave crise econômica e fiscal que o país enfrentava, com desastrosas consequências para as parcelas vulneráveis da sociedade. Então, além de moradores de assentamentos informais, de periferias e favelas das cidades, foi reforçado por setores das classes médias, profissionais liberais, como arquitetos, engenheiros e advogados, especialmente por meio dos seus respectivos sindicatos (ROLNIK, 2015).

Neste contexto, foi construída a plataforma pela reforma urbana, que resultou numa das chamadas “emendas populares”³ ao processo constituinte que erigiu a Constituição Federal de 1988, prevendo o reconhecimento dos assentamentos informais e sua integração à cidade, o combate à “especulação imobiliária”, com a introdução do conceito de função social da cidade e da propriedade urbana e a “democracia direta” (ROLNIK, 2015).

³ Sob a responsabilidade formal da Federação Nacional dos Engenheiros, da Federação Nacional dos Arquitetos e do Instituto de Arquitetos do Brasil, mas também sob a organização da Articulação Nacional do Solo Urbano, da Coordenação dos Mutuários do BNH e do Movimento em Defesa do Favelado, “além de 48 associações locais ou regionais” (Maricato, 1988), tendo por primeira signatária Nazaré Fonseca dos Santos, a Emenda Popular nº 63, de 1987, como ficou oficialmente registrada, obteve 131 mil assinaturas.

Tal proposição, embora mutilada, resultou no capítulo da política urbana, que, por sua vez, veio a ser regulamentado depois de mais de uma década pelo Estatuto das Cidades, incorporando boa parte daquelas medidas descartadas pelo Constituinte. Com efeito, pelo art. 2º, I, da Lei 10.257, o Brasil passou a positivizar o direito à cidade, vinculando a administração pública e as relações privadas.

Reforçando a natureza coletiva e transgeracional de tal direito, agora sob a luz desse dispositivo, Mello (2017) leciona que:

Um direito à cidade justa ou sustentável, onde se assegure o bem-estar dos seus habitantes, como determina a Constituição Federal, é sempre um direito transindividual, ainda que por vezes esse direito possa estender-se à totalidade dos seus habitantes e em outras limite-se a parcelas desse todo, e, inclusive, admita conflitos entre a multiplicidade de seus habitantes. E mais, é também um direito transgeracional, já que o valor político-moral e jurídico na justiça e sustentabilidade da cidade não se restringe aos indivíduos hoje existentes, mas se estende àqueles que pertencerão às gerações que nela vão habitar no futuro, como prevê expressamente o artigo 2o, I, in fine, do Estatuto da Cidade.

A propósito, cumpre esclarecer que Fainstein (2010) desenvolve seu trabalho em busca de justiça social no contexto capitalista, trazendo o postulado da equidade, em substituição à igualdade marxista, premissa que é a bússola do presente trabalho.⁴

Essa linha supera aquela desenvolvida por Henri Lefebvre (2008), filósofo marxista francês, que justamente escreveu o livro *O Direito à Cidade*, publicado em 1968, inaugurando tal conceito, para quem a classe operária teria que protagonizar a revolução urbana rumo ao socialismo, em oposição à estratégia da classe dominante.

Outrossim supera a do geógrafo marxista britânico Harvey (2014, p. 15), para quem, em uma releitura de Lefebvre, o direito à cidade “surge basicamente das ruas, dos bairros, como um grito de socorro e amparo de pessoas oprimidas em tempos de desespero”, luta que levaria, igualmente, ao socialismo.

Feito o parêntese, na linha da cidade justa, contudo, preocupado em estabelecer as balizas jurídicas, a partir das posições jurídicas subjetivas envolvidas, e em não “transferir para o Poder Judiciário a gestão da vida urbana”, Mello (2017) propõe uma teoria da cidade justa.

[...] a construção de uma teoria da cidade justa, no âmbito da ciência do direito, deve deter-se na elaboração de uma teoria das estruturas jurídicas e políticas básicas da cidade, ou seja, de instituições, procedimentos e direitos necessários para a promoção de uma cidade justa, não devendo ocupar-se das dife-

⁴ O conceito de cidade justa faz referência à noção antiga e sólida de justiça política, e parece ser mais apropriado para dar ao conteúdo axiológico desse direito a generalidade necessária para incorporar as diversas dimensões morais da organização jurídica da vida política de uma cidade (MELLO, 2017).

rentes concepções de vida boa que acolhem e sustentam os indivíduos e os grupos que compõem a coletividade. Ou seja, uma teoria da cidade justa deve ser politicamente neutra em relação às diferentes concepções de vida boa sustentadas pelos habitantes da cidade e preocupar-se de proporcionar apenas as condições básicas para que os indivíduos e grupos se realizem individual e coletivamente na vida comunitária. (MELLO, 2017)

Importante situar que a positivação do direito à cidade como aposta no avanço da política urbana encontra limites e críticas daqueles que acreditam que nesse patamar poderia se esvaziar da sua essência, no sentido de um projeto político mobilizador e potencializador de transformação social.⁵

Também haveria uma questão conceitual, considerando a dimensão coletiva do direito à cidade, conforme já explorado, e, a partir disto, sobre o sujeito do direito.

No que toca ao sujeito de direito, na concepção do presente trabalho, a reivindicação inicial teria de recair para incluir e oferecer oportunidade para aqueles habitantes que não lograram alcançar condições dignas de vida na cidade, ou melhor, a parcela vulnerável da população.

Não se está com isto pretendendo esvaziar o conteúdo de um generoso direito, porém, aproveitar a amplitude do seu conceito para proporcionar políticas públicas que ao fim e ao cabo se constituirão no lastro para o seu efetivo preenchimento. Não se transforma uma sociedade por imposição, como já trabalhado, é preciso projeto e um começo, e isso passa pelo enfrentamento da exclusão social que se materializa nas favelas, na população de rua e na insegurança alimentar.

Com efeito, no Brasil, considerando o histórico desenhado, a positivação do direito à cidade é uma grande conquista para garantir acesso à cidade, como à moradia, saneamento de qualidade e mobilidade, podendo se constituir no motor para mobilizar a retomada da participação popular.

Evidente que a perspectiva jurídica é uma luta difícil, considerando a tradição liberal do sistema de justiça, que tem resistência ao enfrentamento de direitos coletivos.

Ademais, a tarefa ganha maior complexidade na medida em que a propriedade é o centro da ordem jurídico-urbanística brasileira, ganhando *status* de direito real absoluto. Aliás, Alfonsin *et al.* (2023) propõe a desconstrução desse sentido, ao resgatar as origens históricas desse “modelo proprietário”, visando à descolonização do pensamento sobre o direito de propriedade e à sua desnaturalização, tão conveniente para os grandes proprietários de terras.

⁵ Na lição de Mello (2017), “Se o direito à cidade fosse meramente uma soma dos direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos, ele seria um conceito desnecessário”.

De fato, a Lei de Terras de 1850 legitimou as sesmarias, outorgadas em período anterior à independência do Brasil, naturalizando a tomada das terras dos povos originários e dificultando o seu acesso ao povo negro, trazido como escravo (ALFONSIN *et al.*, 2023).

Não obstante, após amplas reflexões das críticas e limitações sinteticamente trazidas, Viveiros (2020, p. 238) aponta que o “O direito à cidade como alicerce nas lutas urbanas tem seus limites e pressões expostos nos inúmeros conflitos nas cidades, mas não parece ser uma dimensão que se possa desprezar”.

Seguindo essa trilha, na década de 1980, a mencionada coalizão pela reforma urbana elegeu administrações locais comprometidas com um modelo redistributivista e de ampliação da cidadania, as chamadas gestões “democrático-populares” (ROLNIK, 2015), estando a cidade de Porto Alegre entre as que encamparam essa ideia.

Nesse modelo, as favelas e periferias foram incluídas no radar das políticas públicas, com prestação de serviços públicos, bem como apoio a programas de geração de renda e outros projetos sociais.

Tal concepção, além disso, alterou a formulação do planejamento, até então incidente como instrumento de desenvolvimento urbano, resultando em urbanização intensa e marcado pela exclusão político-territorial de parcelas majoritárias da população, passando a assegurar a todos o direito à cidade, em contraposição à sua mercantilização (ROLNIK, 2015).

Essa nova lógica também investiu na construção da cidadania, que vai muito além dos procedimentos político-eleitorais, buscando a formação de um sentido coletivo, em oposição a um modelo de sociabilidade individualista que não respeita o interesse público (ROLNIK, 2015).

Com efeito, a redemocratização no Brasil retomou a participação social nas políticas públicas, deixando suas marcas no próprio processo constituinte, como visto.

Foram criados ou reforçados conselhos, conferências nacionais e orçamentos participativos, ampliando a representação democrática.

As inovações democráticas se espalharam até o nível local, com destaque para o Orçamento Participativo. Entretanto, já havia uma preocupação que envolvia a academia, com sua qualidade e efetividade, escrutínio que foi atropelado pelo *impeachment* da presidente Dilma em 2016,⁶ e, sobretudo, pela instalação do populismo reacionário em 2018 (FEDOZZI, 2022).

⁶ O *impeachment* de Dilma Rousseff foi arquitetado, inclusive, com o apoio do seu vice, antes do exame jurídico e político das tais pedaladas fiscais, pretexto que deu verniz de formalidade à manobra.

De fato, se instala o retrocesso à democracia, em um processo de desdemocratização, no sentido construído por Tilly (2013, p. 28 e 73), que analisa indicadores que levam a essa direção, não obstante o país seja classificado como democrático, pelo que resultaria em “um movimento líquido na direção de consultas mais estreitas, mais desiguais, menos protegidas e menos mutuamente vinculantes”.

Nesse sentido, a derrota política do decreto que estabelecia a Política Nacional de Participação Social (Decreto nº 8.243/2014), editado pela presidente Dilma Roussef, em resposta às “Jornadas de junho de 2013”, que tomaram as ruas do país em um movimento difuso, que foi capturado pela direita e ultradireita.

Já sob Michel Temer, o Ministério das Cidades foi extinto, desidratando toda a política até então em curso, e, no que se refere à participação, jogou a conferência nacional das cidades a um limbo jurídico, na medida em que caberia a este a respectiva convocação. Essa situação quebrou uma importante mobilização nacional que se consolidava. Conforme Fernandes e Alfonsin (2010), “Talvez o aspecto mais notável do novo aparato político-institucional criado no Brasil seja a instalação do Conselho Nacional das Cidades”.

Mas a pá de cal veio com a posse de Bolsonaro, que eliminou a rede participativa, em um movimento antissistema e antipolítica, instalando o populismo reacionário, conforme percuciente análise de Lynch e Cassimiro (2022).

Tal atitude foi materializada no Decreto Presidencial nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extinguiu os colegiados, ressalvados aqueles criados a partir do próprio governo Bolsonaro.⁷

Hoje vivemos um momento de retomada democrática, propício para construir uma base social a se opor ao predomínio do rentismo financeiro na política urbana, e que seja comprometida com o direito à cidade, superando o vazio político.

Essa preocupação com o equilíbrio da participação social e o consequente controle comunitário, ponto central dos ativistas urbanos nas décadas de 1960/1970, encontramos em Fainstein (2010), que prega a criação de instâncias de deliberação inclusiva, que ultrapassa os limites formais.

A gestão democrática da cidade, numa lógica horizontal, com ampla participação da população “na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” é ponto central do Estatuto da Cidade (art. 2º, II, da Lei nº 10.257/2001).

⁷ Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6121 o STF preservou as instâncias criadas por lei, o que nem de longe reparou o prejuízo à participação popular.

Isso inclui a gestão pela comunidade da valorização imobiliária gerada pela ação do poder público, seja através de obras e serviços que valorizam os bens de particulares, ou por meio das flexibilizações urbanísticas.

Desde a lei de perímetro até as leis de zoneamento, assim como todas as leis de uso e ocupação do solo, as regras urbanísticas estão na verdade distribuindo gratuitamente enormes valores fundiários e imobiliários aos proprietários, sem que esses tenham feito nada para justificar tal valorização de seu patrimônio. (FERNANDES; ALFONSIN, p. 22, 2010).

Como visto, a gestão democrática é um pilar para a efetivação do direito à cidade, sobretudo em um país que se rendeu ao neoliberalismo e ao rentismo sem um projeto nacional, o que será examinado a seguir.

4 Impactos do neoliberalismo na urbanização e no direito à cidade

O neoliberalismo está vinculado à crise do fordismo, na década de 70, com a crise do petróleo em 1973 (exemplo das chamadas crises estruturais de sobreacumulação), colocando em xeque o modelo capitalista de produção e acumulação.

Tal modelo influenciou uma nova morfologia de cidade, com a criação de bairros operários periféricos, apartados das classes médias e altas, em um movimento de suburbanização. No Brasil o fordismo periférico ficou concentrado em algumas cidades, mas seus efeitos se estenderam a todo território nacional (MARICATO, 2003).

A base do fordismo era estabelecida na relação do capital financeiro com o Estado através da política assistencialista de bem-estar social (keynesiana)⁸ para atenuar desigualdades.

Como já referido, o populismo de direita que se instalou no Brasil a partir da manobra parlamentar de 2016, minou o estado de bem-estar social que se construía a duras penas, e deu tração ao neoliberalismo, inclusive na linha ultrapassada dos “Chicago Boys”.

A propósito, conforme Finchelstein (2019), “Há muito visto como contradições, o neoliberalismo e o populismo têm uma importante sinergia, combinando ideias populistas do povo, dos inimigos oligárquicos e da nação com programas de austeridade neoliberais e políticas econômicas pró-mercado”.

⁸ Em referência ao economista inglês John Maynard Keynes, cujas ideias, nos idos de 1930, viriam a transformar a economia do pós-guerra (RAWORTH, 2020).

O Brasil, com a retomada democrática após a ditadura cívico-militar instaurada com o golpe de 1964, tentou recuperar o espírito reformista que se encontrava presente no governo democrático de João Goulart com a política das “Reformas de Base”.

Nesse sentido, o documento “Esperança e mudança”, lançado no início dos anos 1980, buscou construir a agenda de transformações essenciais para a consolidação democrática e a modernização nacional (POCHMANN, 2021).

No entanto, sem alterar as estruturas política, fundiária, bancária e estatal, os governos de conciliação se sucederam sob os escombros da herança maldita dos 21 anos de autoritarismo, incluindo superinflação e a dívida externa (POCHMANN, 2021).

Então, veio o ingresso passivo e subordinado dos governos neoliberais da “Era dos Fernandos” (Collor e FHC) na globalização, o que aniquilou gradualmente a industrialização nacional e consolidou o rentismo financeiro de ricos e poderosos parasitários do usufruto do fundo público desde 1990 (POCHMANN, 2021).

A consequência desses atropelos históricos materializa-se na estagnação econômica, representada pela reprimarização das exportações e pelo inchamento do setor de serviços com ocupação de baixa produtividade pela multidão de precarizados, mediados por uma classe média de proprietários de pequenos negócios e de autoempreendedores (POCHMANN, 2021).

Pochmann (2021), nesse cenário, vê regressão neocolonial, pelo que a governança do território e das distintas dimensões da vida funcionam em torno dos negócios, comandados por elites comerciais que só pensam em curto prazo, na medida em que não há projeto nacional de desenvolvimento econômico e social.

O economista (POCHMANN, 2021) ainda vaticina o esgotamento da inconclusa sociedade urbana e industrial que prevaleceu entre as décadas de 1930 e 1980 no Brasil, ocupando seu lugar, de forma antecipada, a sociedade de serviços em plena periferia do capitalismo mundial, o que demanda engajamento para as necessárias mudanças de rumo.

Ribeiro (2020) define o período instaurado a partir da queda da Presidente Dilma como de inflexão ultraliberal, pois a ruptura se deu de forma imediata e acelerada, sem qualquer articulação prévia de desregulação e desmantelamento de marcos institucionais, como é característico dos processos neoliberais, com a busca de consenso social e político para as propostas de desmonte do estado de bem-estar social.

No plano das cidades, até então, conviviam modelos de bem-estar social e de planejamento reformista-redistributivo, com os de cidade competitiva-empreadora e de planejamento estratégico, o que se rompeu com tal infle-

xão ultraliberal. Então, o sistema de solidariedade territorial foi destruído, com a prevalência deste segundo modelo e a deslegitimação do primeiro (RIBEIRO, 2020).

Como visto, o Brasil entrou no ciclo industrial tardiamente, cujo modelo tradicional encontra-se em crise incontornável, o que, entre outras consequências, traz reflexos diretos na política urbana.

E agora se vê no processo de financeirização, que envolveu a criação de inúmeros mecanismos para subordinar o capital produtivo às lógicas do capital rentista, em diferentes formas de rent-seeking.

Ribeiro (2020) também reflete sobre o compromisso fordista-keynesiano derivado da mercantilização da terra e do trabalho.

O movimento de proteção social de certos aspectos da sociedade contra os efeitos desarticuladores do processo desmedido de mercantilização tem como base as lutas de resistência dos trabalhadores contra a pobreza, a vulnerabilidade, enfim as precárias condições de reprodução social. Mas, também tem como base os interesses capitalistas mais gerais em estabilizar as relações sociais que fundamentam o modo de produção e circulação do capital, em especial em razão do avanço industrial implicar no crescimento da parcela fixa e imobilizada do capital. Era necessário estabilizar os processos de produção e circulação, também ameaçados pelos efeitos da desarticulação social provocada pela mercantilização ampla da sociedade, em especial do trabalho, da terra e do próprio dinheiro. Foram estas forças que deram origem ao que convencionou denominar compromisso fordista-keynesiano que se consolida após a Segunda Guerra Mundial, mas tendo surgido como experimento nos primeiros anos do século XIX.

Nesse cenário de capitalismo financeirizado, desregulamentado, aquele compromisso fordista-keynesiano perdeu sentido estabilizador, na medida em que o fluxo de capitais se movimentou sem barreiras espaço-temporal, atingindo a flexibilidade tão almejada.

Por sua vez, a onda neoliberal submeteu o Brasil a ajuste fiscal monitorado por agências multilaterais, incluindo controle da gestão fiscal dos municípios. Como se sabe, o pacto federativo no Brasil é uma ficção, pela qual a União concentra grande parte da arrecadação de recursos, sem prestar os serviços públicos correspondentes.

Com efeito, a Constituição Cidadã conferiu autonomia aos demais entes federados, especialmente aos municípios, que eram literalmente tutelados pelo regime militar. Tal autonomia implicou na assunção de demandas que foram descentralizadas pela União, o que seria salutar se houvesse a pertinente redistribuição do bolo da arrecadação.

Essa lógica fortaleceu a tese do mercado na busca de soluções para financiar a infraestrutura e os serviços urbanos. Entre as “alternativas”, as parcerias público-privadas, as concessões e as operações urbanas consorciadas, tudo fomentado e acompanhado por agências independentes.

Ou seja, as cidades passaram a se incorporar com força na lógica de valorização do capital, a partir da governança empreendedora e do *marketing* competitivo por investimentos, destruindo a solidariedade territorial.

Esse processo do urbanismo no circuito de acumulação, aproveitando-se da superação do modelo fordista-keynesiano e da financeirização (flexibilidade para o fluxo de capitais) vem materializado nos projetos de reurbanização portuária mundo afora.

Eis que tal dinâmica abriu um ciclo especulativo urbano-imobiliário autônomo, a partir do entrelaçamento do capital financeiro com negócios destinados à valorização imobiliária, gerando renda com a produção do ambiente construído. Aliás, este novo patamar vai ao encontro de direcionar as cidades como locus dos capitais globais (RIBEIRO, 2020).

Conforme Harvey (2005), esta sanha competitiva entre cidades pode vulnerabilizá-las ainda mais, tornando transitórias eventuais vantagens, ante a variedade de opções. E aqui mais uma vez se invoca a necessidade de equilibrar os valores envolvidos, para o que imprescindível a gestão democrática das cidades, com base em dados transparentes para o devido controle social.

Ou melhor, essa financeirização talvez seja o maior desafio para o incipiente direito à cidade, a qual, sem resistência e criatividade, tem o potencial de influenciar o próprio estilo de vida das presentes e futuras gerações.

Procurando tatear esse novo mundo, Unger (2023) se apega ao campo das ideias inovadoras para superar tanto a ortodoxia marxista como a da economia de mercado, refletindo que “Na História, a obediência raramente compensa, o que compensa é a rebeldia”. O autor provoca que a tentativa de a social-democracia, campo em que se situa o esquerdismo convencional, humanizar o capitalismo, fracassou, e que longe da terceira via buscada, representa “a primeira via com açúcar: o adoçante da política social compensatória e da seguridade social, substituindo a ampliação fundamental de oportunidades”.

O foco do presente trabalho é o direito à cidade, no entanto, não é redundante reforçar que seu amplo escopo está ligado com o modelo econômico, logo, foi imprescindível fazer um recorte neste sentido.

Feito isto, independentemente das alternativas, certo é que o modelo neoliberal e sua derivação para a financeirização predatória é incompatível com o direito à cidade.

Com efeito, a Constituição de 1988 projetou uma democracia econômica e social, com a construção de uma sociedade livre e solidária, por meio de um processo de desenvolvimento sustentável que erradique a pobreza e a marginalização, reduza as desigualdades sociais e regionais e promova o bem de todos, sem preconceitos e discriminação (art. 3º, I a IV). A Justiça social é definida como meta tanto no Título da ordem econômica (art. 170, *caput*) como no da ordem social (art. 193).

Melhor dizendo, o constituinte reconheceu a necessidade de partilha equitativa da riqueza socialmente produzida e no desenvolvimento de relações sociais baseadas na cooperação e no consenso emancipador.

Entretanto, verifica-se o aumento da pobreza e da informalidade, materializadas pela desenfreada autoconstrução nas periferias e/ou em áreas de risco, áreas que sobram/sobraram historicamente, seja pelo papel periférico no capitalismo (situação agravada pela financeirização predatória) seja pelo passado colonial escravista ainda não debatido e resolvido, conforme bem pontua Souza (2017).

E nas áreas desprezadas pelo mercado imobiliário, nas áreas ambientalmente frágeis, cuja ocupação é vetada pela legislação e nas áreas públicas, que a população pobre vai se instalar: encostas dos morros, beira dos córregos, áreas de mangue, áreas de proteção aos mananciais... Na cidade, a invasão de terras é uma regra, e não uma exceção. Mas ela não é ditada pelo desapego à lei ou por lideranças que querem afrontá-la. Ela é ditada pela falta de alternativas. E o que vamos ver por meio de dados empíricos. (MARICATO, 2003, p. 78-96).

Segundo Maricato já registrava com base no Censo do IBGE de 2000 (2003), as favelas no Brasil cresciam em ritmo exponencial, o que se traduz em dificuldade de acesso aos serviços de infraestrutura urbana (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, difícil acesso aos serviços de saúde, educação, cultura e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desabamentos), menores oportunidades de emprego, maior exposição à violência (marginal ou policial), difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer e discriminação racial. Conforme a autora “A exclusão é um todo: social, econômica, ambiental, jurídica e cultural”.

Conforme uma prévia dos dados do Censo Demográfico 2022, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil tem 11.403 favelas, onde vivem cerca de 16 milhões de pessoas, em um total de 6,6 milhões de domicílios, o que significa uma expansão de cerca de 40% no número de brasileiros morando em favelas nos últimos 12 anos (IBGE, 2023).

Isto sem falar na população em situação de rua, que cresce em escala geométrica, envolvendo famílias com crianças e idosos, sobretudo após a Pandemia da Covid-19, “sobrevivendo” em insegurança alimentar.

Essa ocupação periférica, de novas áreas verdes, além do custo humano, que retira as pessoas de locais próximos ao trabalho e da infraestrutura consolidada, também impacta na sustentabilidade ambiental, considerando o deslocamento, entre outros fatores decorrentes de uma ocupação não planejada, como a geração de resíduos.

A respeito do transporte público, os mesmos prefeitos empreendedores fazem pressão por um sistema nacional de subsídio, o que é razoável, todavia não levam em conta este importante fator quando da aprovação de projetos de interesse restrito do mercado.

Nesta realidade, as experiências mais radicais e efetivas na luta pelo direito à cidade estão nas disputas pelo solo urbano nas inúmeras ocupações de sem-teto nas cidades, forma possível de exercício do direito à moradia e o principal meio de reivindicar o direito à cidade por parte dos excluídos do processo “formal” da política urbana corporativa (VIVEIROS, 2020).

A resistência maior se dá em relação aos projetos de regeneração urbana ou de expansão imobiliária em áreas valorizadas ou em processo de valorização, ou quando de projetos envolvendo megaeventos, gerando forte repressão do aparato governamental-empresarial interessado.

Vale lembrar que a financeirização da terra, em tal processo especulativo e de gentrificação, pressionou o custo da cidade, reduzindo a possibilidade de exercício do direito à cidade para grande parte da população, fenômeno este mundial (HARVEY, 2009). De fato, o domínio das forças do mercado tem gerado forte aumento dos preços de terrenos e novas formas de segregação socioespacial.

Aliás, o jogo é tão perverso, que o mercado ganha mesmo com programas habitacionais nas periferias, na medida em que o poder público desapropria terrenos pagando indenizações que correspondem a “valores de mercado” inflacionados por fatores que o próprio poder público gerou (FERNANDES; ALFONSIN, p. 22, 2010).

Ou seja, os mesmos prefeitos empreendedores que não gravam zonas especiais de interesse social, como se verá, ainda transferem recursos ao mercado em tais operações. E mais, ainda fazem propaganda de tais programas habitacionais.

De fato, um ponto emblemático da incompatibilidade do modelo ultraliberal foi o retrocesso em relação ao Marco Legal da Terra, para usar a expressão de Alfonsin et al (2019), no sentido de um feixe das leis que regulam o uso da terra e os processos de regularização fundiária.

Pois bem, logo após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, veio o retrocesso consolidado pela Lei nº 13.465/17, descaracterizando o modelo de regularização fundiária plena até então em vigor, que promovia o direito à cidade.

Até então, a regularização fundiária ultrapassava os limites da escrituração, alcançando uma abordagem integrada com foco na segurança da posse e na integração socioespacial dos moradores informais, tendo sempre por meta a melhoria das condições de habitabilidade dos assentamentos.

Conforme Alfonsin (1997), regularização fundiária, em conceito adotado em larga medida pela Lei nº 11.977/09, revogada justamente pela referida Lei veiculadora do retrocesso, representa:

[...] um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo, as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto. (ALFONSIN, 1997, p. 24).

Ou seja, o que se busca é o fortalecimento da cidadania dos habitantes, estimulando a sua fixação nos lugares a que pertencem, independentemente dos interesses do mercado. Proteção que era respaldada e viabilizada por um conjunto de diretrizes e instrumentos jurídico-urbanísticos, que alcançava especialmente a população historicamente mais vulnerável à dinâmica segregadora da especulação imobiliária.

A nova Lei, ao contrário, compromete os fins especiais da terra, o seu valor de uso, voltado à moradia, erigindo uma política de regularização fundiária completamente apartada do programa constitucional inaugurado em 1988.

A Lei nº 13.465/2017 foi alvo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5771,⁹ movida pela Procuradoria-Geral da República, que bem sintetizou os reais objetivos buscados, a qual abriu a porteira para superar as irregularidades urbanísticas produzidas pelas camadas de alta renda, em burla a Lei nº 6766/79, como cercamento de praias e construção de mansões e loteamentos irregulares em áreas públicas.

Tal regularização fundiária de interesse específico dependia de um juízo discricionário do Poder Público acerca da conveniência e oportunidade, inclusive considerando a situação socioeconômica dos ocupantes, dotados de capacidade econômica para adquirir solo urbano no mercado imobiliário formal, o que deixou de constar na novel legislação.

Ainda, essa hipótese de aquisição originária da propriedade, denominada de “legitimação fundiária”, traz requisitos mais rígidos justamente para a regularização social, vocação natural deste instituto, conforme bem analisado por Alfonsin *et al.* (2019).

Outra manobra que vai ao encontro da mercantilização, e bem demarca a incompatibilidade do direito à cidade com o programa ultraliberal, situa-se em relação às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que precisam estar regulamentadas no Plano Diretor Municipal ou em lei municipal específica, com os critérios e prioridades de localização e população-alvo.

⁹ Além desta, que se encontra conclusa com o Relator desde 10 de setembro de 2020, outras duas ações semelhantes foram propostas por outros legitimados.

Ocorre que, pela nova Lei, a regularização fundiária de interesse social não mais obriga o gravame das respectivas áreas em tais zonas. Consoante Alfonsin *et al.* (2019):

Com a facultatividade da gravação de ZEIS no ordenamento do solo urbano, evidencia-se que o contexto habitacional da população pobre fica marcado pela vulnerabilidade, tornando-os alvos preferenciais de processos de exploração do solo por parte das incorporadoras.

Isto é, ficou pelo caminho a potência do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social. Alfonsin *et al.* (2023) traz como alternativa, após ampla reflexão acerca da insuficiência dos instrumentos trazidos pelo Estatuto das Cidades, o termo territorial coletivo,¹⁰ como tentativa de escapar da rígida conformação (e da imensa ficção jurídica) do direito de propriedade, como já escrutinado no presente trabalho.

Para arrematar, importante, igualmente, algumas referências normativas que se chocam com a financeirização predatória, a começar pelo princípio do urbanismo como função pública, que não se confunde à ação estatal, na medida em que se irradia para o domínio privado.

Nesse sentido, importante mencionar a separação do direito de construir do direito de propriedade, que repercute no instituto do solo criado e da transferência do direito de construir, e que se conecta com a justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização, por meio de tributação extrafiscal e da gestão social da valorização imobiliária, com a recuperação das mais-valias urbanísticas, a serem revertidas em prol das comunidades, especialmente, as mais vulneráveis.

A partir de tais premissas, pode-se dizer que o Estatuto da Cidade densifica o conteúdo moral do direito à cidade justa, o qual é incompatível com o modelo econômico instaurado pelo neoliberalismo.

Com efeito, estabelece um conjunto de bens, valores e interesses que tem como função garantir uma cidade sustentável, que promova suas funções sociais e o bem-estar de seus habitantes, incorporando valores como gestão democrática da cidade, planejamento urbano adequado, ordenação e controle do uso do solo, justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, proteção, preservação e recuperação do meio ambiente e regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda.

¹⁰ A denominação termo territorial coletivo (TTC) se refere a um modelo brasileiro de *Community Land Trust*, instrumento que teve sua origem nos Estados Unidos, nos anos de 1960, para garantia de propriedade à população negra, e que se espalhou como via de garantir à população de baixa renda o acesso à moradia e à cidade, a partir da segurança de suas posses. Representa um modelo por meio do qual a terra é de propriedade coletiva de uma comunidade e as construções nela edificadas são de propriedade individual, mas geridas em conformidade com as regras estabelecidas coletivamente (ALFONSIN *et al.*, 2023).

Em suma, verdadeiramente, o neoliberalismo é incompatível com o direito à cidade, especialmente se tomarmos como base o seu conteúdo mais profundo, de transformação social. Como já adiantado, nas balizas do capitalismo, é possível construir um outro mundo, a partir da democratização da economia, que tem sido o motor para as desigualdades mundo afora, e para a conseqüente política urbana segregacionista. Mas esta anomalia tem de ser enfrentada desde já, com medidas proativas de enfrentamento à financeirização da terra.

5 O Ministério Público como órgão legitimado a retomar o compromisso constitucional do direito à cidade

Conforme erigido pelo Constituinte, o Ministério Público tem vocação incompatível com o neoliberalismo e o populismo, na medida em que representa instituição de proteção da democracia e da promoção dos direitos fundamentais. Sua missão abarca o papel de agente da vontade política transformadora, finalidade do projeto democrático constitucional.

Conforme o art. 127 da Constituição Federal, a este Órgão foram incumbidas a defesa do Estado de Direito, da democracia e dos direitos fundamentais individuais e sociais.

Vale dizer, para além da histórica vocação penal, o Ministério Público se constituiu em um fiador do pacto constitucional, em uma agência, de forma até protagonista, de promoção de direitos fundamentais, como meio ambiente, consumidor, saúde, criança e adolescente, ordem urbanística e tantos outros, assumindo uma missão política.

Refoge aos limites deste trabalho historiar a evolução dessa Instituição. Mas um pouco precisa ser dito, até para se ter a compreensão da necessária alteração da chave ideológica que orientou este processo. Arantes (1999; 2002) destaca de há muito o voluntarismo político que permeou a Instituição e seus membros, que resultou no seu crescimento a partir de um movimento endógeno.

Até o período pré-constitucional de 1988, o Ministério Público já havia conquistado a feição de Órgão de defesa da sociedade, a partir da incorporação dos novos direitos coletivos, rompendo o paradigma liberal-individualista do nosso ordenamento jurídico, com as respectivas ferramentas para sua concretização, como a ação civil pública e o inquérito civil.

Tal marcha, que começou ainda sob a ditadura militar, foi trilhada pelos membros da Instituição, movidos pela ideologia da hipossuficiência da maioria do povo brasileiro para buscar a sua emancipação. Esta premissa também foi reforçada pelo sentimento de descrédito no sistema e na classe política.

A oposição entre instituições político-representativas degeneradas e sociedade civil fraca está entre as ideias principais que têm norteado a ação de setores do MP e seu processo de reconstrução institucional tem sido marcado pela presença de valores remanescentes dessa poderosa tradição de pensamento político. (ARANTES, 1999).

Esse movimento inicialmente casou com o objetivo dos militares de darem verniz de legalidade ao seu regime. E já no processo constituinte, mais uma vez a ação endógena teve sucesso ao demonstrar a importância do Ministério Público para a redemocratização, o que veio ao encontro das aspirações da época, o qual se consolidou como Órgão de defesa da sociedade, conquistando autonomia do Executivo e deixando de patrocinar sua defesa.

Nesse processo, o Constituinte consolidou o papel do Ministério Público, replicando no art. 127 tais avanços, ao que acrescentou a defesa da democracia, conferindo-lhe, ainda, a mencionada autonomia.

Ademais, é preciso contextualizar, a partir dessas conquistas, incluindo as respectivas garantias, que o Ministério Público deu curso ao voluntarismo político emancipador, ao qual foram acometidas novas funções, como a defesa da probidade administrativa, que reforçou aquela descrença histórica no sistema e na classe política.

Então, o Ministério Público foi protagonista da judicialização da política, levando para o Judiciário seu projeto emancipador, num movimento antipolítica. Evidente que se tem que ler esse processo no seu contexto histórico, o qual representou avanços em várias áreas, como o combate à corrupção e a proteção ao meio ambiente e ao consumidor, entre tantos.

Ocorre que os desafios de hoje são maiores, pelo que o Ministério Público terá de construir pontes diretamente com as populações vulneráveis e com os respectivos movimentos sociais, de modo a captar os reais interesses dessas camadas.

Nesse sentido, preconiza Goulart (2016) ao defender uma prática transformadora, tendo por objeto um olhar atento à realidade social a ser transformada. Sustenta o autor, ainda, que o alcance dos objetivos estratégicos do Ministério Público não pode ser aleatório, mas orientado por projeto institucional, a ser construído democraticamente, internamente, e com a participação de organizações da sociedade civil.

Veja-se que esta postura altera aquela lógica de hipossuficiência da população, porquanto traz essa população para a própria discussão do projeto institucional. E isto faz todo sentido, na medida em que o Ministério Público exerce atividade política, e que o povo, destinatário do seu trabalho, não quer tutor, contudo, um Órgão que canalize suas demandas, em grande parte com matriz constitucional.

Esse novo olhar também serve para balizar a independência funcional, que não poderia se voltar contra o projeto institucional, na medida em que se trata de garantia da sociedade, para blindar o agente de pressões indevidas. O projeto, igualmente, abre a porta para o trabalho integrado, fugindo do modelo estático da Promotoria de Justiça com feição individual.

O projeto, nessas bases, em realidade, blinda a Instituição como um todo, especialmente considerando a intervenção do Executivo na nomeação de sua chefia, cujo processo, conforme Arantes, “tem resultado em nomeações marcadas pelo critério de alinhamento com o governo, numa clara tentativa de controlar “por cima” essa poderosa organização”.

Nessa nova lógica, cabe à Administração Superior oferecer o suporte aos órgãos de execução para o cumprimento do projeto Institucional, sem qualquer interferência na sua execução.

Ou seja, o Ministério Público com dimensão política tem que se aparelhar para os novos desafios e se reconectar com a sociedade, que não mais se contenta com aquela atuação judicial coletiva que tanta legitimidade lhe conferiu.

Ainda, a experiência mostrou que a judicialização não representa efetividade, pelo que hoje se estrutura a doutrina do Ministério Público resolutivo (GOULART, 2016).

Tal doutrina foi encampada na Carta de Brasília,¹¹ propugnando a modernização do controle da atividade extrajudicial no Ministério Público. Nas suas considerações, foram destacados o princípio da transformação social, a proatividade e a resolutividade, a partir da priorização da atuação extrajudicial. Foram estimuladas a participação em audiências públicas, a inserção social e o envolvimento em projetos sociais. Como fator de legitimação, foram observados a priorização da atuação preventiva e o combate articulado e sistematizado das causas geradoras de desigualdades sociais. Além disso, foi considerada a necessidade de adequação da independência funcional ao planejamento estratégico da Instituição. Igualmente, destacada a importância da formação humanista, multidisciplinar e interdisciplinar dos membros e servidores da Instituição. Em resumo, tal documento buscou estimular a eficácia social do Ministério Público Brasileiro, estabelecendo uma série de diretrizes estruturantes, bem como para seus membros.

Vale destacar algumas medidas estruturantes:

[...]

- a) Desenvolvimento de uma nova teoria do Ministério Público, embasada nos direitos e nas garantias constitucionais fundamentais, que possa produzir práticas institucionais que contribuam para a transformação da realidade social;

¹¹ Acordo celebrado em sessão pública ocorrida no dia 22 de setembro de 2016, entre Corregedorias, no âmbito do 7º Congresso de Gestão do CNMP.

- b) Concepção do Planejamento Estratégico como garantidor da Unidade do Ministério Público;
- c) Estabelecimento de Planos, Programas e Projetos que definam, com a participação da sociedade civil, metas claras, precisas, pautadas com o compromisso de efetividade de atuação institucional em áreas prioritárias de atuação, valorizando aquelas que busquem a concretização dos objetivos fundamentais da República e dos direitos fundamentais (art. 3º da CR/1988);
- d) Implementação de indicadores aptos a mensurar o cumprimento das metas e a resolutividade das demandas combinadas com atuação pautada em diagnóstico prévio das carências e necessidades da sociedade;
- e) Criação de mecanismos que possibilitem a atuação prioritária do agente político do Ministério Público, em consonância com as metas apontadas no Planejamento Estratégico, nos Planos de Atuação e nos Projetos Executivos;

No mesmo sentido, a Recomendação nº 54/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, ao dispor sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva, reforçando a Resolução nº 118/2014, que já previa a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, destacando a adoção de mecanismos de autocomposição pacífica dos conflitos.

Nessa linha, Mancuso (2020) faz exaustiva abordagem acerca da incapacidade de a Justiça Estatal se sustentar como monopólio na resolução dos conflitos, pela via da adjudicação. Para tanto começa por consignar que o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, não representa estímulo à demanda, porém, uma cláusula de reserva de oferta subsidiária de prestação jurisdicional, sendo, antes de tudo, uma limitação ao legislador.

Refoje aos objetivos do presente trabalho escrutinar as causas que levaram o Judiciário brasileiro ao inchaço de demandas, não obstante o crescimento de sua estrutura, comprometendo a qualidade da prestação jurisdicional, sobretudo em demandas complexas, como os megaconflitos. Todavia é importante partir desta premissa para se apostar nos meios alternativos¹² de solução dos conflitos.

Nesse desiderato o Ministério Público foi contemplado com um ferramental destacado, a partir do inquérito civil, o qual é apto a carrear todos elementos necessários à compreensão integral do caso concreto, inclusive com poder requisitório.

Então, não se cogitando de arquivamento, outro leque se abre, para solução extrajudicial, seja como prevenção ou como superação da controvérsia, como a recomendação ou o compromisso de ajustamento de conduta.

¹² Apesar de serem conhecidas como ADR – *Alternative Dispute Resolution* – as técnicas ligadas à justiça Multiportas (*multi-door justice*) não são alternativas. O que rege a possibilidade de opção é o juízo de adequação: se o meio for adequado, aplica-se a política nacional de conciliação e mediação (DIDDIER; ZANETI, 2017).

No Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)¹³ o Ministério Público não dispõe do direito posto em causa, mas preserva o interesse metaindividual de modo célere e eficaz, longe das incertezas de uma demanda judicial, tratando-se de via consensual, haurindo características tanto da conciliação como da mediação (MANCUSO, 2020).

Isto quer dizer que cabível a medida “alternativa” mesmo diante de direitos indisponíveis, a depender da análise concreta a verificação dos graus de concreção do direito material (DIDDIER; ZANETI, 2017).

A respeito da adequação, merece destaque, por guardar pertinência com demandas estruturais, como a proposta deste trabalho, que:

Nos processos coletivos, especialmente nas decisões ou processos estruturantes, casos em que existe a necessidade de implementação de políticas públicas que exigem uma justiça coexistencial, desdobrada no tempo e sem ruptura social, o cumprimento da decisão e a própria decisão estão para além da fixação de quem tem ou não tem razão; as técnicas de justiça consensual e autocomposição podem revelar-se nestes casos muito mais adequadas, pois seu objetivo não é a aplicação pura e simples da solução normativa previamente estabelecida. (DIDDIER; ZANETI, 2017).

Importante se sublinhar que tal rito não adversarial permite o amadurecimento da causa, com amplo debate entre os envolvidos, fomentando e estimulando a participação dos vulneráveis, em uma construção coletiva visando à pacificação social.

Na ordem urbanística, que envolve demandas complexas, com vários polos em tensão, em que verdadeiros consórcios empresário-governamentais dominam a cena, na lógica do mercado, olvidando do direito à cidade, que exige uma visão holística, o Ministério Público deve atuar para buscar o equilíbrio, em prol da equidade e da justiça social.

Com efeito, a livre iniciativa e a liberdade econômica devem se harmonizar com o direito à cidade, conflito de princípios a ser dirimido pela lei de colisão, pela qual um terá precedência sobre outros em determinadas condições (ALEXY, 2008).

No caso, a gestão municipal tem de pensar a cidade no seu todo, no âmbito do plano diretor, e não fatiá-la segundo os interesses do mercado. O Ministério Público, em conexão com as forças vivas das cidades, pode e deve ser um ator importante para exigir este compromisso, assim como o cumprimento do instrumental colocado no Estatuto das Cidades.

Como visto, a gestão democrática e o controle social são fundamentais, cabendo ao Ministério Público exigir a sua garantia, cobrando transparência nos respectivos processos administrativos.

¹³ Art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/85 e art. 515, III, do CPC.

Igualmente, não há como se concordar com a renúncia de receitas decorrentes das mais-valias, sobretudo em cidades maiores, em que sobram demandas sociais. O que se tem visto são flexibilizações urbanísticas em prol do mercado sem a exigência das contrapartidas, que não se confundem com medidas compensatórias, decorrentes das externalidades negativas.

Isto sem falar nos vazios urbanos, que só aumentam, sem que haja política de tributação progressiva. Segundo dados do IBGE de 2022, dos 5.570 municípios brasileiros, 78% têm mais de 10% dos seus domicílios vagos, o que, somado, representa quase o dobro da falta de moradias no país (CARNEIRO, 2023).

Não obstante o Marco da Terra antes examinado, em âmbito local o Ministério Público pode estimular a fixação das populações nas áreas em que se encontram, blindando-as da especulação imobiliária, a partir de medidas alternativas, como o Termo Territorial Coletivo, bem como a partir de programas de melhoria da infraestrutura.

Evidente que tais caminhos não são fáceis, mas se pode, a partir de uma Instituição como o Ministério Público, dotada de poderosos instrumentos, em sintonia com os movimentos sociais, dar visibilidade para um mercado que não tem encontrado obstáculos, na medida em que desfruta da camaradagem das administrações locais, inviabilizando a efetivação do direito à cidade.

Como visto, os princípios envolvidos devem se harmonizar, sem o sacrifício do núcleo essencial de cada um. A livre iniciativa deve ter seu curso, entretanto, terá de ceder em prol do direito à cidade. Colocadas as questões dessa forma, a administração local pode resistir à via consensual, mas aí tudo já estará amadurecido para a judicialização, podendo-se até, eventualmente, em se cogitar de responsabilização do gestor.

Com efeito, não é crível que um gestor, confrontado com tais premissas, abra mão de receita e deixe de aplicar os instrumentos do Estatuto das Cidades simplesmente para atender ao mercado, em detrimento do direito à cidade, e se considere respaldado.

A propósito, as estruturas de políticas públicas não estão no âmbito do poder discricionário do poder público, podendo e devendo ser cobradas pelo MP, que também tem a missão de controle do patrimônio público e social e dos serviços de relevância pública. Evidente que não se está a pregar o viés punitivista clássico, mas a efetiva contribuição do MP para a estruturação da máquina pública com olhar social.

Melhor dizendo, não está ao talante do administrador “entregar tudo ao mercado”, sem as contrapartidas, sem transparência e estudos técnicos, que permitam o controle social, seja a área de relevância social que for.

Acerca da cultura da discricionariedade, Ferrajoli (2020) propõe a separação entre as funções de governo e as funções de garantia, sendo aquelas, legislativas ou executivas, legitimadas por eleições. E estas, não apenas as jurisdicionais, mas também as administrativas primárias, como educação, saúde e proteção social, são legitimadas por sua sujeição à lei e, em particular, aos direitos fundamentais.

No entanto, as funções de garantia primária, que não existiam na época de Montesquieu, se construíram, no estado de bem-estar social, no âmbito do guarda-chuva da Administração Pública, dependente do poder executivo, mas cuja fonte de legitimação não é do tipo representativo ou majoritário, mas nos direitos fundamentais de todos, como limites aos poderes das maiorias (FERRAJOLI, 2020).

Nessa concepção, as funções de garantia, em sua gênese, são independentes dos poderes do governo, e deveriam ter autonomia financeira, para assegurar a garantia de direitos com absoluta prioridade, rigidamente incondicionada em comparação com qualquer outra.

Em suma, está em construção o Ministério Público que a sociedade contemporânea brasileira impõe.

6 Considerações finais

A presente investigação procurou examinar o direito à cidade a partir do marco inaugurado com a Constituição Federal de 1988.

Então, passou-se ao escrutínio do fenômeno da (des)democratização urbana e sua relação com o direito à cidade, bem como do fenômeno da inflexão ultraliberal na política urbana.

Na sequência, buscou-se situar o papel esperado do Ministério Público em tal contexto.

Nessas balizas, demonstrou-se que o direito à cidade é incompatível com o neoliberalismo, assim como o próprio Ministério Público não se coaduna com este modelo, ator com importante papel a cumprir na mediação das tensões envolvidas.

Em suma, procurou-se dar visibilidade ao direito à cidade, generoso direito fundamental a ser preenchido por uma comunidade viva, a partir de seu potencial transformador e mobilizador, podendo e devendo o Ministério Público ser um parceiro desse processo, legitimado que foi pelo constituinte.

Referências

- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, FASE/ IPPUR, 1997.
- _____. Direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanística brasileira: emergência, internacionalização e efetividade em uma perspectiva multicultural. In: Wolkmer, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato. (Org.). *Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectivas, uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- _____; FERNANDES, Edésio. A construção do Direito Urbanístico Brasileiro: desafios, histórias, disputas e atores. In: *Coletânea de legislação urbanística: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- _____. *et al.* A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 421-453, 2016.
- _____. *et al.* Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana – Habitat III. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1.214-1.246, 2017.
- _____. *et al.* Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 11, p.168-193, 2019.
- _____. *et al.* Do cercamento das terras comuns ao estatuto da cidade: a colonialidade do direito de propriedade como obstáculo para a efetivação do direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, 2023, p. 294-330.
- ALFONSIN, Jacques Távora. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como Propriedade de funções. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 39, fev. 1999.
- _____. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 2002.
- BRASIL. *Lei nº 10.257*, de 10 de julho de 2000. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 29 jun. 2023.
- _____. *Recomendação nº 54*, de 28 de março de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em: <<https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2023.
- BRASÍLIA, Carta de. Disponível em: <https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2023.
- CARNEIRO, Luciano. Políticas Públicas Censo Demográfico aponta aumento de domicílios vagos para 11,4 milhões, quase o dobro da falta de moradias no país. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/07/12/numero-de-casas-vazias-renova-debate-sobre-deficit-habitacional.ghtml>>. Acesso em: 12 jul. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao estatuto da cidade*. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

CAVALAZZI, Rosângela. Lunardelli. O Estatuto Epistemológico do Direito Urbanístico Brasileiro: Possibilidades e Obstáculos na Tutela do Direito à Cidade. In: *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*. Poa: Magister, 2007.

DIDDIER Jr., Fredie e ZANETI Jr., Hermes. Justiça Multiportas e Tutela Constitucional Adequada: Autocomposição de Direitos Coletivos. In: ZANETI Jr., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. (Orgs.). *Justiça Multiportas-Mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos*. São Paulo: Jus Podium, 2017.

FAINSTEIN, Susan S. *The Just City*. Nova York: Cornell University Press, 2010.

FEDOZZI, Luciano. Democratizar a democracia para reconstruir a nação: percursos da participação social, elementos para sua retomada e aprofundamento. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (Org.). *Reforma Urbana e Direito à Cidade, Questões, Desafios e Caminhos*. Rio de Janeiro: Letras Capital, 2022.

FERRAJOLI, Luigi. *Por una Constitución de la Tierra: La humanidad en la encrucijada*. Madri: Trotta, 2022.

FINCHELSTEIN, Federico. *Do Fascismo ao Populismo na História*. São Paulo: Almedina, 2019.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IBGE: Brasil tem 11.403 favelas, onde vivem cerca de 16 milhões de pessoas. *Estadão conteúdo*, [São Paulo], 17 de março de 2023. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estado>>. Acesso em: 29 jun. 2023.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LYNCH, Christian; CASSIMIRO, Paulo Henrique. *O Populismo Reacionário*. São Paulo: Contracorrente, 2022.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A Resolução dos Conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito*. São Paulo: Jus Podium, 2020.

MARICATO, Ermínia. Terra urbana e a constituinte. *Folha de São Paulo*, 27 de agosto de 1987, p. A14. Biblioteca do Senado, 1988. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/127581>>. Acesso em: 12 jul. 2023.

_____. *Metrópole na Periferia do Capitalismo – Ilegalidade, Desigualdade e Violência*. São Paulo: Humanismo, 1996.

_____. Conhecer para resolver a Cidade Ilegal. In: CASTRIOTA, Leonardo Basci. (Org.). *Urbanização Brasileira – Redescobertas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2003.

MELLO, Cláudio Ari. Elementos para uma Teoria do Direito à Cidade. *Revista de Direito da Cidade*, v. 9, n. 2. p. 437-462, 2017.

POCHMAN, Marcio. *O neocolonialismo à espreita*. São Paulo: Sesc, 2021.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

RIBEIRO, Luiz César. *As Metrôpoles e o Direito à Cidade na Inflexão Ultraliberal da Ordem Urbana Brasileira*. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/as-metropoles-e-o-direito-cidade/>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

RAWORTH, Kate. *Economia Donut-Uma alternativa ao crescimento a qualquer custo*. Trad. de George Schlesinger. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

_____. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SOUZA, Jessé. *A Elite do Atraso*. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

TILLY, Charles. *Democracia*. Petrópolis: Vozes, 2013.

UNGER, Roberto Mangabeira. *O que a esquerda deve propor*. Trad. de Antonio Risério. 2. ed. São Paulo: Leya, 2022.

VIVEIROS, Liana. *Direito à cidade e hegemonia: movimentos, articulações e disputas no Brasil e no Mundo*. Salvador: EDUFBA, PPGAU, 2020.