

A CIDADE DEMOCRÁTICA E O DIREITO À CIDADE: PERSPECTIVAS DE LEFEBVRE E A URBANIZAÇÃO INCLUSIVA E SUSTENTÁVEL DA ODS-11

*THE DEMOCRATIC CITY AND THE RIGHT TO THE CITY: LEFEBVRE AND INCLUSIVE-
SUSTAINABLE URBAN GOVERNANCE IN SDG-11*

Aliny Fábila da Silva Miguel Oliveira¹
UERN

Larissa da Silva Ferreira Alves²
UERN

RESUMO

A inclusão social urbana, alinhada ao ODS-11 da ONU, visa cidades inclusivas, seguras e sustentáveis. No Brasil, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) estabelece mecanismos de participação popular, como conselhos e audiências públicas, mas enfrenta desafios como conflitos de interesses e baixo engajamento. A teoria de Henri Lefebvre (1968) sobre o "direito à cidade" fundamenta essa discussão, defendendo a cidade como bem coletivo e espaço de transformação social, influenciando indiretamente agendas como a ODS-11. Este artigo analisa como as metas 11.3 (participação no planejamento) e 11.7 (acesso a espaços públicos seguros) dialogam com os princípios lefebvrianos, utilizando uma abordagem qualitativa baseada em revisão bibliográfica e documentos da ONU. O objetivo é compreender a relação entre os conceitos de cidade democrática e direito à cidade com as metas de urbanização inclusiva da ONU. Conclui-se que, embora o ODS-11 incorpore valores alinhados ao direito à cidade, sua efetivação requer superar a abordagem tecnocrática e reinterpretar as metas como instrumentos de luta, não apenas de gestão, para alcançar uma urbanização verdadeiramente inclusiva.

Palavras-chave: Direito à cidade; Objetivos do Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS-11); Participação popular.

ABSTRACT

Urban social inclusion, aligned with the UN's SDG-11, aims to foster inclusive, safe, and sustainable cities. In Brazil, the City Statute (Law 10.257/2001) establishes mechanisms for public participation, such as councils and public hearings, yet faces challenges including conflicting interests and low engagement. Henri Lefebvre's (1968) theory on the "right to the city" underpins this discussion, framing the city as a collective good and a space for social transformation, indirectly influencing agendas like SDG-11. This article examines how Targets 11.3 (participatory planning) and 11.7 (access to safe public spaces) engage with Lefebvrian principles, employing a qualitative approach based on literature review and UN documents. The objective is to analyze the relationship between the concepts of democratic cities and the right to the city and the UN's inclusive urbanization goals. The study concludes that while SDG-11 incorporates values aligned with the right to the city, its implementation requires moving beyond technocratic approaches and reinterpreting these targets as tools for social struggle, not just governance, to achieve truly inclusive urbanization.

Key words: Right to the city; Sustainable Development Goal 11 (SDG-11); Citizen participation..

1 Arquiteta e Urbanista graduada pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, pós-graduada - Lato Sensu - em Gestão Pública, mestranda no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido - PLANDITES, na Universidade Estadual do Rio Grande do Norte - UERN, sendo bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e integrante do Núcleo de Estudos em Geografia Agrária e Regional (NUGAR).

2 Docente do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES), Campus Avançado de Pau dos Ferros (CAPF), da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN)..



1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A inclusão social no contexto urbano configura-se como uma política internacional fundamental, alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial ao 11, que visa tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis³. Nesse sentido uma governança urbana inovadora e participativa surge como um mecanismo essencial para identificar problemas reais e desenvolver soluções eficazes, conforme destacado na Carta Brasileira para Cidades Inteligentes. A participação cidadã, quando estruturada de forma acessível, pode ser inclusive uma ferramenta poderosa de inclusão, permitindo que grupos marginalizados contribuam ativamente para o planejamento das cidades que habitam.

As diretrizes para a gestão democrática das cidades brasileiras ressaltam a importância da participação popular nos processos de planejamento. O artigo 43 do Estatuto da cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2011, estabelece o uso dos seguintes mecanismos de gestão nas esferas federal, estadual e municipal: órgão colegiados de política urbana; debates, audiências, consultas e conferências públicas; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano⁴.

Nesse cenário, o poder público municipal assume um papel central como agente facilitador e promotor de uma governança urbana democrática considerando que o Plano Diretor é “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”⁵, parte essencial do planejamento urbano municipal e aprovado por lei municipal. Com obrigatória participação da população na sua elaboração e implementação, há ainda muitas lacunas quanto a efetividade da participação da sociedade. No entanto, por meio de observação empírica é possível perceber que esse processo não se dá maneira fluída e enfrenta desafios que passam pelo enfretamento entre os diversos agentes de construção da cidade e seus interesses distintos, à concretização das propostas, como também o próprio envolvimento e participação da população interessada apesar dos artigos 43, 44 e 45 do Estatuto da cidade que reconhecem na forma de lei as organizações, a população e “associações representativas dos vários segmentos da comunidade”⁶ e a atuação destes

3 Agenda 2030, ONU-Brasil, 2015.

4 Brasil, 2012.

5 Art. 40, Estatuto da Cidade, 2001.

6 Brasil, 2001, Art. 45.



no exercício da cidadania nos processos de planejamento das cidades, metrópoles e outros aglomerados urbanos. No entanto, para Pamplona e Carvalho Junior “a letra fria da lei não é suficiente para alcançar o bem comum, obrigando o poder público a evoluir no sentido de se consolidar como Estado Democrático de Direito, onde a governabilidade é alcançada com uma relação de confiança envolvendo a coletividade, ao invés do uso deliberado da força”⁷.

Bem antes disso, em 1968 o filósofo francês Henri Lefebvre criou o conceito de direito à cidade, para quem a cidade é um bem físico resultado de um processo social complexo que envolve todas as esferas sociais que a compõe, “em seu nível específico, a cidade contém assim a projeção dessas relações”⁸. Para ele a cidade é um direito de todos que a habitam e não apenas um direito de acesso aos bens e serviços, mas sobretudo o direito de transformá-la⁹. Alinhado a este último, David Harvey¹⁰ amplia as discussões acerca e a ideia central de direito à cidade ao propor que esta é uma luta anticapitalista, uma ruptura do sistema econômico pela sociedade.

É importante salientar que a obra de Lefebvre aqui discutida, não apresentava um modelo operacional com objetivos técnicos ou uma agenda de implementação prática – caracterizando-se, sobretudo, como uma crítica teórica à produção capitalista do espaço -, seu legado ressoa, ainda que indiretamente, nas premissas de obras como o Estatuto da Cidade, Nova Agenda Urbana e nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável¹¹. Assim, a questão que se impõe: em que medida a meta de “urbanização inclusiva e sustentável” do ODS-11 absorve e adapta as contribuições do Henri Lefebvre sobre o direito à cidade?

Para responder este questionamento, este artigo busca analisar as relações entre os conceitos de cidade democrática, o direito à cidade (*le droit à la ville*) – tal como discutido por Henri Lefebvre – e as metas da ODS-11, especificamente as metas 11.3 e 11.7 que tratam da participação popular no planejamento urbano e o acesso universal à espaços públicos seguros por grupos em situação de vulnerabilidade, respectivamente. O objetivo central desse estudo é, portanto, investigar de que maneira os princípios da cidade democrática e do direito à cidade dialogam com as metas de urbanização inclusiva e

7 Pamplona e Carvalho Junior, 2017, p.83.

8 Lefebvre, 2016, p. 66.

9 Op. cit.

10 Harvey, 2014.

11 Saule Júnior, 2016.



sustentável proposta pela Organização das Nações Unidas (ONU). Metodologicamente, adota-se uma abordagem qualitativa.

Nesse sentido após a investigação da problemática e estabelecidos os objetivos, ficou claro que este trabalho necessitaria de uma abordagem teórica centrada na definição baseada em uma revisão bibliográfica dos principais conceitos aqui abordado, principalmente através da obra de Henri Lefebvre e David Harvey e nos documentos e indicadores estabelecidos pela ODS-11 para cada meta estudada. Quanto ao embasamento sobre direito à cidade, cidade democrática, inclusão e processo participativo adotou-se por meio de diferentes métodos de revisão da bibliografia uma análise dos referidos termos, principalmente para enfatizar a importância da discussão do objeto da pesquisa e de processos inclusivos no planejamento das cidades.

Para os conceitos de direito à cidade adotou-se o conceito cunhado pelo filósofo francês Henri Lefebvre e ampliado pelo geógrafo inglês David Harvey, nas décadas de 1960 e 2000, respectivamente. Além do arcabouço teórico da legislação nacional representada pela Constituição Federal de 1988 e Estatuto da Cidade de 2001. A legislação aqui funcionará como afirmativa e contraponto para a conceituação de cidade democrática como direito à cidade a partir de Amanajás e Klug¹², Carlos¹³, Gaio¹⁴, Souza¹⁵ e Tavorari¹⁶. Já sobre inclusão Sasaki estabelece que se “constitui, então, um processo bilateral no qual as pessoas, ainda excluídas, e a sociedade buscam, em parceria, equacionar problemas, decidir sobre soluções e efetivar a equiparação de oportunidades para todos”¹⁷ e diferencia os conceitos de acessibilidade e inclusão. Associando os conceitos de inclusão e acessibilidade no contexto dos espaços das cidades com a noção e conceito de direito a cidade, Spinelli e Souza¹⁸ afirmam que a acessibilidade é uma ferramenta importante para o alcance de outros direitos fundamentais.

Dessa maneira o artigo se organiza em uma introdução onde estão apresentadas a problemática, o objetivo e a metodologia adotada, seguido por uma seção de desenvolvimento do tema onde é analisado o conceito de direito à cidade criado por Henri

¹² Amanajás e Klug, 2018.

¹³ Carlos, 2019.

¹⁴ Gaio, 2019.

¹⁵ Souza, 2015.

¹⁶ Tavorari, 2016.

¹⁷ Sasaki, 2010, p.42.

¹⁸ Spinelli e Souza, 2019.



Lefebvre na década de 1960 e a contextualização desse processo. Esta seção é dividida em duas subseções sendo a primeira destinada a entender o direito à cidade e a influência prática no Brasil, seguida por uma subseção onde analisamos o direito à cidade no campo do planejamento urbano e as metas da ODS-11.

A partir desta análise busca-se contribuir para o debate sobre políticas urbanas que efetivamente promovam a participação social e a equidade no desenvolvimento das cidades brasileiras.

2. A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE E A IMPLEMENTAÇÃO PRÁTICA PELA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Após a segunda guerra mundial o agudo processo de urbanização verificado nos países cujo desenvolvimento industrial já ocorria há pelo menos um século, espalhou-se por quase todos os países do ocidente, uma mudança social impressionante e de “longo alcance (...) que nos isola para sempre do mundo do passado”¹⁹. Segundo Hobsbawm, nações já industrializadas – com exceção da Grã-Bretanha – continuavam a contar com camponês e agricultores como grande parte da população empregada até meados do século XX, porém com uma economia centrada na lógica de produção de bens que desde a revolução industrial no século XVIII passou a construir e modelar os espaços das cidades nos países onde se desenvolviam e “pôs em xeque a qualidade urbana como um atributo para a sobrevivência da população”²⁰.

E como consequência decorrente dessas atividades econômicas que tornava a população cada vez mais presente em atividades que só se desenvolviam nas cidades foi um aumento populacional nestes centros que ultrapassavam pela primeira vez na história humana a ordem dos muitos milhões de habitantes. Ora adensados em subúrbios que ampliavam a forma destas cidades ou no próprio núcleo originário das mesmas a vida nessas cidades se tornava difícil e “a riqueza aparente se dilui na conformação de imensas manchas urbanas, grandemente segregadas e compostas por faixas de periferias isoladas concentradoras de uma população de mais baixa renda”²¹.

¹⁹ Hobsbawm, 2009, p. 284.

²⁰ Medeiros, 2013, p. 287.

²¹ Op. cit., p. 290.



De maneira que os “os poderes, os governos e autoridades não conseguiram controlar a entidade urbana que se avolumava, e os assentamentos cresceram sujeitos a condicionantes que não aqueles das cidades do passado”²², o desenvolvimento destes lugares agora respondiam à um modo produtivo e a cidade acompanha essa lógica e “deixa de ser obra para ser um produto do modo de produção e, nessa condição, domina a sociedade ao impor uma nova lógica a seu uso, outrora tempo social de desfrute e fruição da vida.”²³.

Considerando este contexto, o filósofo francês Henri Lefebvre, no final da década de 1960 ao tentar dar uma interpretação às transformações sociais que foram dominadas por essa nova lógica, elaborou uma reflexão profunda sobre um tipo de cidade que poderia ser pensada a partir da transformação promovida pela sociedade que a compunha, “sentido e finalidade da industrialização, a sociedade urbana se forma enquanto se procura”²⁴. Para o referido autor, as cidades representavam a expressão social dominante no globo e em breve o planeta inteiro se tornaria vastamente urbanizado e era necessário destacar a importância do espaço urbano neste contexto.

Para Carlos²⁵ esse exercício de reflexão do mundo e das ações sociais apresentadas pelas transformações nas cidades e das próprias cidades se reflete na obra do Henri Lefebvre como um todo e é uma continuidade-extensão do materialismo dialético construído por Karl Marx:

[...] a obra de Marx, por outro lado, não revela outra coisa senão uma compreensão necessária e profunda da prática social. Nesse caminho, apontou a indissociabilidade entre teoria e prática, trazendo nessa perspectiva a necessidade de confrontar a filosofia com o mundo não filosófico: o mundo da práxis.²⁶

E a prática estudada pelo Lefebvre é a cidade - o principal lócus da reprodução social - as pessoas da cidade, o dia a dia dessas pessoas, seus encontros, suas atividades, as relações sociais e produtivas em múltiplas escalas, os ganhos, as perdas e principalmente as transformações sociais e do espaço (da cidade ou a partir destas) derivadas dessas características. Assim, a interpretação do que é a nova sociedade e a

²² Medeiros, 2013, p. 290.

²³ Carlos, 2019, p. 471.

²⁴ Lefebvre, 2016, p.7.

²⁵ Carlos, 2019.

²⁶ Op. cit., p. 460.



nova cidade é resultado das observações quanto ao que é vivido e transformado. Como diz o autor,

se considerarmos a cidade como obra de certos “agentes” históricos e sociais, isto leva a distinguir a ação e o resultado, o grupo (ou os grupos) e seu “produto”. Sem com isso separá-los. Não há obra sem uma sucessão regulamentada de atos e ações, de decisões e de condutas, sem mensagens e sem códigos.²⁷

A obra “O direito a cidade” é onde se dá a interpretação para uma nova cidade e uma nova sociedade e parte do fruto da urbanização provocada pela industrialização e é uma proposta teórico-conceitual feito um pouco antes dos movimentos de maio de 1968 na França, o que para Tavolari²⁸ simboliza um momento prático reivindicativo dos postulados da criação do Lefebvre. Pode-se dizer assim que esses movimentos expressavam uma luta de ideias que se, num exercício reflexivo, ligarmos às lutas sociais urbanas de diversos tipos, podem expressar que o modelo de vida na cidade já não atendia às necessidades da sociedade que se transformava.

Ao fazer uma revisão da proposta de direito à cidade de Lefebvre, Harvey acentua a compreensão de que as alterações na sociedade e no urbano são fruto da necessidade do próprio sistema capitalista em resolver problemas de expansão na produção de mercadoria, daí para contornar as possibilidades desses colapsos a urbanização que foi fruto do processo capitalista de industrialização é remanejada para aumentar o espaço da atividade capitalista lucrativa²⁹. Uma leitura atual das dinâmicas que regem o espaço urbano a partir do destacado por Harvey se dá quando consideramos processos de gentrificação cada vez mais acelerados em espaços urbanos. Citamos como exemplo a nossa realidade brasileira a Operação Urbana Consorciada (OUC) Porto Maravilha na cidade do Rio de Janeiro, também chamada de gentrificação periférica por Orlando Junior *et al*³⁰; e também empreendimentos que envolvem o conceito de “cidades inteligentes” onde são incentivados que as administrações das “cidades utilizem as Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) para uma maior eficiência das atividades desenvolvidas no espaço urbano”³¹. No entanto, além de não considerar a participação da população interessada no

²⁷ Lefebvre, 2016, p. 54.

²⁸ Tavolari, 2016.

²⁹ Harvey, 2014.

³⁰ Orlando Junior *et al*, 2020.

³¹ Ribeiro e Petry Veronese, 2024, p. 213.



seu processo de planejamento, tal qual qualquer empreendimento no espaço urbano comumente fazia, as cidades inteligentes também

colocam as corporações e os planejadores urbanos no centro do processo de desenvolvimento das cidades e não os cidadãos, levando ao resultado final que representa a comoditização das soluções para problemas sociais e políticos, utilizando bancos e instituições financeiras e mecanismos de análise e de avaliação de dados, a partir de estruturas de rastreamento e controle de recursos físicos e humanos, em uma *smart city* privatizada.³²

Exemplos que evidenciam o processo de expansão capitalista nos processos de urbanização das cidades brasileiras. A partir dos anos 1960, Carlos também observa que essa urbanização deixou de ser um processo induzido pela indústria e “assume a forma indutora das transformações no seio da sociedade que se anuncia como urbana.”³³. Portanto, os usos e ocupação nas cidades agora passam a seguir uma lógica de produção e reprodução do solo urbano como uma mercadoria e,

transforma o espaço social e político em espaço operacional e, nesse sentido, se transforma num dado e instrumento do planejamento sob a intervenção do Estado e, nessa condição, é tornado um elemento fundamental para manter as relações de dominação.³⁴

Essa etapa de transformações: 1 - industrialização levando à urbanização, 2 - uma urbanização que supera e extrapola a cidade histórica e, 3 - que modifica-se para uma entidade à parte da industrialização virando a cidade reprodutora da lógica capitalista, gerou uma “complexificação das relações sociais supondo a criação de novas formas sociais e novos valores e ideias”³⁵, provocando estilos de vida diferentes, dinâmicas específicas nesse novo modelo mas que invariavelmente tornava a população como parte essencial nessa criação de novos valores e ideias e assim uma nova cidade³⁶.

O conceito de Direito à cidade é um conceito em disputa, com significados variados que refletem diferentes reivindicações sociais³⁷ porém, todas unidas pelo sentido de que essa cidade transformada pelo processo de urbanização industrial não atende às necessidades para a criação de uma cidade justa e minimamente acessível para todos.

³² Ribeiro e Petry Veronese, 2024, p. 215.

³³ Carlos, 2019, p. 465.

³⁴ Op. cit., p. 464.

³⁵ Op. cit., p. 466.

³⁶ Lefebvre, 2016.

³⁷ Tavolari, 2016.



Considerando que “a reflexão teórica se vê obrigada a redefinir as formas, funções, estruturas da cidade (econômicas, políticas, culturais, etc) bem como as necessidades sociais inerentes à sociedade urbana”³⁸, entendemos que o direito à cidade é um conceito que permite essas possibilidades de leitura da cidade do século XXI, uma leitura no campo jurídico e legislativo - que institucionaliza a prática do conceito - e no campo do planejamento e lutas sociais urbanas.

3. O DIREITO À CIDADE E A INFLUÊNCIA PRÁTICA NO BRASIL

No Brasil, a obra do Lefebvre chega na década de 1970, durante a ditadura militar, encontrando um cenário de discussões acadêmicas férteis sobre as cidades brasileiras³⁹. Esse período histórico também foi marcado por transformações significativas nas cidades brasileiras, impulsionadas pela expansão urbana resultante das políticas de desenvolvimento industrial promovida pelos militares e uma tendência que já vinha desde a década de 1930 com os governos de Vargas - e o processo de industrialização no Brasil, e Kubitschek – com o plano desenvolvimentista. Esse processo levou o Brasil a ter a maior parte da sua população vivendo em zonas urbanas no início da década de 1970 - 56%⁴⁰, consolidando São Paulo capital como a primeira e principal metrópole do país e coincidindo com a realização da 1º PNDU⁴¹.

Segundo Tavorari⁴², os conceitos de “Direito à Cidade” de Lefebvre, junto com os conceitos de Manuel Castells em “A questão Urbana” (e posteriormente David Harvey em “A justiça social e a cidade”), foram as maiores fontes de inspiração intelectual e influência para os movimentos e lutas sociais urbanas desde então. No Brasil, o conceito de “direito a cidade” é amplamente fundamentado nestas influências e se expandiu para englobar não apenas o direito à moradia, transporte, saneamento, propriedade e ao espaço público (lazer) mas também o direito à participação ativa na sociedade e nas lutas que discutem e reivindicam estes direitos.

³⁸ Lefebvre, 2016, p. 105.

³⁹ Souza, 2015.

⁴⁰ IPEA, 2016.

⁴¹ Souza, 2015.

⁴² Tavorari, 2016.



Esses aspectos tiveram um impacto profundo nas assembleias constituintes que culminaram na Constituição de 1988⁴³, de modo que a interpretação do direito à cidade pelos estudiosos da ciência Direito é “diretamente influenciada pelo papel do Estado na mediação de conflitos e na crença de que o campo institucional possibilita avanços sociais relevantes”⁴⁴.

Podemos comprovar isso através da promulgação da própria Constituição de 1988 que abre à possibilidade de criação de seus dispositivos régios por discussões com a sociedade. Amanajás e Klug⁴⁵ apontam que por meio de uma emenda popular a definição dos Art. 182 e 183, no Capítulo II do Título VII da Constituição Federal de 1988, representou a primeira vitória da institucionalização do direito à cidade no Brasil, uma vez que ambos versam sobre a política urbana no Brasil. Apenas em 2001, quase 15 anos depois de promulgada a constituição o direito à cidade é efetivado no Brasil com o Estatuto da Cidade através da Lei Federal nº 10.257 de julho de 2001. Para Gaio,

[...] a construção do direito à cidade no Brasil teve início com um nítido grau de institucionalização a partir dessas estratégias, e foi favorecida pelo momento político que o país vivia em decorrência do processo de redemocratização e das expectativas geradas pela Constituição Federal de 1988.⁴⁶

E segundo Amanajás e Klug, o “princípio do direito à cidade ganha então novos contornos e amplia sua abrangência, incorporando o direito à terra urbana, ao saneamento, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.”⁴⁷. Sendo assim, o Estatuto da Cidade detalhou uma parte importante da Constituição de 1988, essa por sua vez pioneira por tratar o Brasil como um país urbano e não mais rural. Da mesma forma, diversos outros movimentos sociais também fazem reivindicações cujos temas se comunicam com o direito à cidade: direito ao meio ambiente, direito à saúde, direito à educação, à segurança, ao esporte e direito à inclusão etc. Podemos dizer que,

com o mesmo propósito, e tendo como base os precedentes constitucionais e do sistema internacional de direitos humanos, Molinaro (2009) sustenta que o direito à cidade é um direito humano e fundamental que deve ser concretizado gradualmente, além de ser vedado o seu retrocesso social.⁴⁸

⁴³ Gaio, 2019.

⁴⁴ Op. cit., p. 179.

⁴⁵ Amanajás e Klug, 2018.

⁴⁶ Gaio, 2019, p. 179.

⁴⁷ Amanajás e Klug, 2018, p. 31.

⁴⁸ Gaio, 2019, p. 180.



Dessa maneira, um dos pontos mais fortes das novas políticas de desenvolvimento é a inclusão e participação do agente principal da cidade, o cidadão, na construção e tomada de decisões. Segundo Harvey: “Até as administrações mais conservadoras estão procurando maneiras de empregar seus poderes para experimentar novas modalidades de produção do urbano e de democratizar a governança”⁴⁹, uma afirmativa que aponta para uma noção de direito à cidade como um direito social do habitante urbano, como um direito humano. Harvey⁵⁰ também alerta de que é preciso ampliar a consciência de que o direito à cidade exige mais do que o reconhecimento desse direito à participação e acesso legítimo aos aspectos materiais das cidades, é preciso resgatar os valores de uso e proteção à vida (humana, ambiental) em contraposição à cidade capitalista como mercadoria.

Assim, considerando que o espaço da cidade é o espaço das relações políticas, econômicas, administrativas, culturais e sociais; é “obra de uma história, isto é, de pessoas e de grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições históricas”⁵¹, a luta urbana contemporânea pode ser definida pela necessidade da transformação das estruturas que perpetuam as desigualdades socioespaciais essa transformação pode ser através da ampliação desses direitos, já incluindo a dimensão de um planejamento urbano inclusivo.

4. O DIREITO À CIDADE NO CAMPO DO PLANEJAMENTO URBANO E AS METAS DA ODS-11

Considerando a inclusão como uma ação democrática na cidade a transformação dos espaços urbanos historicamente moldados por relações de poder desiguais⁵², o paradigma de equidade socioespacial e sustentabilidade ambiental se apresentam como urgências atuais e parte de um processo em que a inclusão da população se dê não apenas no debate, mas também na prática. Os objetivos de desenvolvimento sustentável 11 propõe para o futuro cidadão a participação efetiva de todos, principalmente ao colocar essa participação como um direito estruturante, onde populações historicamente marginalizadas (minorias socioeconômicas como pessoas negras, mulheres, deficientes físicos, população periférica) sejam agentes ativos na produção do espaço seja através da luta política por

⁴⁹ Harvey, 2014, p.49.

⁵⁰ Op. cit.

⁵¹ Lefebvre, 2016, p.52.

⁵² Harvey, 2014.



meio de grupos organizados e associações ou de ações efetivas promovidas pelo ente público (como o plano diretor participativo).

Dentro da cidade o espaço mais apropriado para essas reivindicações e disputas é o espaço público coletivo. A definição para espaço público passa por domínios históricos relativos ao próprio conceito de democracia visto que está relacionado à pólis grega como apontado por Silva⁵³, o fazer-se cidadão era além do estar/habitar na cidade, mas também fazer a cidade através de tomadas de decisões nos espaços públicos das cidades gregas. O caráter coletivo do conceito é assim intrínseco à sua primeira definição.

O espaço público também é definido como lugar da cidade de propriedade e jurisdição pública, incumbindo ao Estado zelar por seu cuidado e assegurar o direito universal dos cidadãos ao uso, numa associação mais contemporânea e contextualizada com à realidade brasileira e afinada à nossa Constituição Federal de 1988 e ao Estatuto da Cidade, pois assim como apontado por Konzen,

Se nas cidades do capitalismo a propriedade privada consiste no espaço privado de exclusão assegurado pela ordem jurídica estatal, o bem de uso comum do povo seria necessariamente o seu reverso, o que implica em sua caracterização pelo saber jurídico dominante como espaço público de inclusão, corroborado pelo direito oficial.⁵⁴

No tecido urbano ocorre a integração das diversas relações humanas dos indivíduos de diferentes classes sociais e os equipamentos e espaços públicos coletivos. Porém essa diversidade própria da vida coletiva quando em choque a um “modelo de sociedade com elevados padrões de concentração de riqueza e de poder”⁵⁵ costuma contribuir “para a depredação do meio ambiente e para a privatização do espaço público, gerando empobrecimento, exclusão e segregação socioespacial.”⁵⁶. A exclusão e a segregação podem ser tomadas como sinônimos na discussão quando a questão do acesso ao espaço e ao fazer/existir públicos é posta. Assim, temos dois conceitos distintos, mas correlatos, o conceito de inclusão e o conceito de acessibilidade.

Para Sasaki, inclusão “é o processo pelo qual os sistemas sociais comuns são tornados adequados para toda a diversidade humana - composta por etnia, raça, língua, nacionalidade, gênero, orientação sexual, deficiência e outros atributos - com a participação

⁵³ Silva, 2009 *apud* Silva, 2017.

⁵⁴ Konzen, 2012, p.282.

⁵⁵ Silva, 2009 *apud* Silva, 2017, p.45.

⁵⁶ Op. cit.



das próprias pessoas na formulação e execução dessas adequações.”⁵⁷. Ou seja, ações e meios de integração de diferentes grupos de pessoas que estão à margem do desenvolvimento social, econômico e político. A inclusão social é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988 e a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência define acessibilidade como:

possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida;⁵⁸

A acessibilidade, portanto, está associada à utilização dos espaços – mas a terminologia “acessível” se refere tanto à acessibilidade física dos espaços construídos como também à acessibilidade de informação e de comunicação⁵⁹ - e de forma abrangente se afirmar como um pré-requisito para superação de barreiras que limitam a participação plena das pessoas nas diversas esferas da vida social. Para Spinelli e Souza⁶⁰ a acessibilidade urbana quando aplicada às pessoas com deficiência em geral, é um meio de superar as barreiras de limitações e também instrumento para o alcance de outros direitos, inclusive o direito à cidade, “sem qualquer preocupação com eventuais restrições à sua liberdade ou acesso a bens e serviços contidos no campo urbanístico”⁶¹.

Carty e Costa⁶² apontam, que já em 1963 organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e Instituto Brasileiro de Análise Social e Econômico (IBASE) observando uma “carência de um debate social em torno do planejamento urbano e da situação socioeconômica do país, em 1963, é realizado o Seminário de Habitação e Reforma Urbana em Petrópolis – RJ”⁶³, onde foram debatidos temas relacionados principalmente “a questão habitacional brasileira, tendo como tema secundário a reforma urbana.”⁶⁴.

⁵⁷ Sasaki, 2009, p.10.

⁵⁸ ART.3, I, Brasil, 2019.

⁵⁹ ABNT, 2020, p. 2.

⁶⁰ Spinelli e Souza, 2019, p. 503.

⁶¹ Op. cit.

⁶² Carty e Costa, 2014.

⁶³ Op. cit., p. 3.

⁶⁴ Op. cit.



A atuação de novos grupos no processo de redemocratização do país proporcionou um dinamismo no exercício da cidadania, que massacrado nos anos anteriores, foi fortalecido pelas reivindicações políticas. Nos anos de 1980, os movimentos foram tomando lugar no Estado através de interlocutores e representantes. Tornando a Assembléia Constituinte uma forma de dispor as demandas sociais e desenvolver o debate para o plano de ação de repercussão nacional.⁶⁵

E nesse viés de fortalecimento de movimentos sociais se expandem as categorias de direitos dentro da cidade sobretudo o direito à livre manifestação. Na lógica do direito à cidade como um processo de atividade coletiva essencialmente, a participação popular emerge como um conceito também ligado à esfera legal uma vez que é citada e caracterizada dentro do Estatuto da Cidade.

II – Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;⁶⁶

Quando o indivíduo compreende a cidade como um local de diálogo, mas também de disputa, e entende o seu papel enquanto agente reivindicador de um ambiente dinâmico e coletivo, inclusivo, passa a fazer-se cidadão para além do estar/habitar na cidade⁶⁷.

No contexto brasileiro, a busca por processos participativos no planejamento urbano surgiu com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e mais efetivamente com a publicação do Estatuto da Cidade em 10 de julho de 2001, através da Lei nº 10.257⁶⁸, este tido como um elemento fundamental para a construção de cidades mais inclusivas e socialmente justas. Segundo a constituição, “o Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas”⁶⁹. Já em relação as práticas, métodos e técnicas percebe-se uma pouca diversificação de instrumentos e meios utilizados, estando frequentemente associados a audiências públicas,

⁶⁵ Op. cit., p. 6

⁶⁶ Art. 2, Brasil, 2001.

⁶⁷ Plácido; Maass; Souto, 2020.

⁶⁸ Uma proposta de 1989 do senador Pompeu de Souza que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e estabeleceu diretrizes para a política urbana. Focando no uso da propriedade urbana para o bem coletivo, segurança, bem-estar dos cidadãos e equilíbrio ambiental. Foi saudado nacional e internacionalmente quando foi aprovado e é uma lei-marco do Direito Urbanístico brasileiro.

⁶⁹ Art.193. Parágrafo único, Brasil, 1988.



mas sem muito detalhamento de ferramentas alternativas, com exceção dos processos que envolveram tecnologias de mapeamento georreferenciado ou técnicas de imersão⁷⁰.

Assim a perspectiva de inclusão social por meio do processo participativo não deve se limitar apenas à presença física das comunidades nos processos decisórios, mas sim à garantia de que suas vozes sejam ouvidas, respeitadas e consideradas na formulação de políticas urbanas. Isso implica em reconhecer as desigualdades existentes e criar estratégias deliberadas para envolver ativamente esses grupos. Ficou evidente que mesmo após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, o processo de participação popular na gestão e planejamento dos espaços das cidades, enfrenta dificuldades de: implementação, comunicação de propósitos, consolidação e instrumentalização, dificultando a promoção da equidade e inclusão nos espaços públicos. Evidência, ainda, que a pautas das reivindicações sociais alteram, avançam, ampliam ao passo da complexificação da sociedade, fazendo, pois que a cidade, enquanto sobreposição de usos do solo, um espaço de disputa, sempre esteja apta a alterar suas configurações territoriais para o domínio e passagem dos mais diversos direitos,

O documento da Policy Unit I da Conferência Habitat III (Direito à cidade e cidades para todos) recomenda que as cidades sejam inclusivas, proporcionando a todos os habitantes, permanentes ou transitórios, o exercício da cidadania e de direitos de igualdade, independente de gênero, classe, raça, etnia, religião, orientação sexual, idade, origem e outros fatores. Para tal, é importante que os serviços urbanos sejam acessíveis e adaptados para as diferentes necessidades e especificidades.⁷¹

Percebemos que, muito embora os marcos regulatórios do Estatuto das Cidades sejam do início do séc. XXI, os postulados e paradigmas científicos avançam, bem como a percepção dos direitos do cidadão global. Nesse ínterim, novos debates surgiram como os Objetivos do Desenvolvimento sustentável que apelam por uma ação global “para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade”⁷² e dividem-se em 17 objetivos específicos. Como país membro da ONU, no Brasil o sistema de organização desta organização está representado por agências especializadas, fundos e programas que segundo o site oficial, visam a cada mandato, promover de forma organizada “uma resposta

⁷⁰ Peixoto, 2023.

⁷¹ Amanjás; Klug, 2018, p. 32.

⁷² ONU-Brasil, 2025, p.1.



coletiva, coerente e integrada às prioridades e necessidades nacionais, no marco dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e dos demais compromissos internacionais.”⁷³.

Dentre os objetivos específicos estão as metas 11.3 e 11.7 que versam especificamente sobre “aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países”⁷⁴ e proporcionar até o ano de 2030 “proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência”⁷⁵. Para uma efetivação prática desses objetivos foram definidos indicadores para cada meta onde seja possível medir o progresso das cidades. São ferramentas estatísticas e qualitativas e servem também para monitorar políticas públicas, comparar resultados entre países e cidades e identificar desigualdades além de priorizar ações.⁷⁶

Como indicadores da meta 11.3 o indicador 11.3.1 mede a razão entre a taxa de consumo do solo e de crescimento populacional para evitar expansão desordenada das cidades; e o indicador 11.3.2 que mede a existência de mecanismos formais de participação como conselhos municipais por exemplo. Segundo UN-Habitat, 2018 o indicador 11.7.1 o primeiro relativo ao objetivo 11.7, tem um importante papel quando cria definições que simplificam os meios de cidades e gestões aplicarem a “Proporção da área construída cidades que é espaço público aberto para uso de todos, por sexo, idade e pessoas com deficiência”, sendo a recomendação da ONU de no mínimo 15m²/habitante. Já o indicador 11.7.2 mede a proporção “da população vítima de assédio físico ou sexual, por sexo, grupo etário, pessoas com deficiência e local da ocorrência, nos últimos 12 meses”⁷⁷.

Embora a ODS-11 avance ao operacionalizar princípios do direito à cidade (como participação e justiça espacial), sua implementação esbarra em contradições como por exemplo, enquanto Lefebvre⁷⁸ defende a autogestão urbana, a meta 11.3 muitas vezes se reduz a mecanismos institucionais frágeis, como audiências públicas sem poder vinculante. Ou quando a meta 11.7 não questiona a lógica mercantil que transforma parques e praças

⁷³ ONU-Brasil, 2025, p.1.

⁷⁴ ONU-Brasil, 2015.

⁷⁵ ONU-Brasil, 2018.

⁷⁶ Op. cit.

⁷⁷ ONU-Brasil, 2015.

⁷⁸ Lefebvre, 2016.



em empreendimentos lucrativos, ignorando a crítica de Harvey⁷⁹ à produção capitalista do espaço.

Um dos principais obstáculos percebidos pelas análises reside na própria estruturação dos processos participativos, muitas vezes carentes de mecanismos eficazes para envolver uma gama diversificada de vozes. Comunidades marginalizadas, seja por questões socioeconômicas ou de localização geográfica, enfrentam barreiras significativas para participar desses processos, minando a representatividade e a legitimidade das decisões tomadas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao cruzar a teoria crítica com os indicadores da ODS-11, evidenciamos que diante da crescente complexidade dos desafios urbanos e das demandas por uma governança mais inclusiva, é importante compreender como ocorre o processo participativo popular para tornar crucial o desenvolvimento de ações mais eficazes e que promovam a equidade desejada no cenário de coletividade urbana brasileira.

Ademais, a eficácia da participação popular no planejamento urbano frequentemente é prejudicada pela falta de continuidade e transparência nos processos decisórios. Iniciativas participativas muitas vezes se limitam a momentos pontuais, deixando de estabelecer canais contínuos de diálogo e colaboração entre os órgãos governamentais e a sociedade civil. Isso resulta em um distanciamento entre as propostas das comunidades e as políticas efetivamente implementadas, gerando desconfiança e desengajamento por parte dos cidadãos.

Este artigo demonstrou que, embora a ODS-11 incorpore valores alinhados ao direito à cidade, sua concretização exige superar a gramática tecnocrática do desenvolvimento sustentável e abraçar a contestação política proposta por Lefebvre. A verdadeira urbanização inclusiva só emergirá quando as metas forem reinterpretadas como ferramentas de luta – e não apenas de gestão. O desafio está em fazer da ODS-11 um instrumento de transformação histórica pelo cidadão, tal como Lefebvre visionou – onde a cidade seja obra coletiva, não apenas de grupos privilegiados.

⁷⁹ Harvey, 2014.



REFERÊNCIAS

AMANAJÁS, R.; KLUG, L. Direito à Cidade, Cidades para Todos e a Estrutura Sociocultural Urbana. In: COSTA, M. A.; THADEU, M.; FAVARÃO, C. (Org.). **A Nova Agenda Urbana e o Brasil**: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018. (30 – 43). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8622/1/Direito%20%C3%A0%20cidade.pdf> . Acesso em: 12 de jul. de 2024.

ABNT, ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 9050**: acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. Rio de Janeiro: ABNT, 2020

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2011. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade). **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 17 de Julho de 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm#art58 . Acesso em: 12 de nov. de 2023.

_. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. **Aprova a lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência** (Estatuto da Pessoa com Deficiência), 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm . Acesso em 20 de maio de 2025.

CARLOS, A. F. A. Henri Lefebvre: a problemática urbana em sua determinação espacial. **Geosp** – Espaço e Tempo, v. 23, n. 3, p. 458-477, dez. 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/163371>. doi: <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geosp.2019.163371> . Acesso em: 12 jul. de 2024.

GIL, C. G. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica. **Papeles de relaciones ecosociales y cambio global**. Nº 140 2017/18, pp. 107-118. Disponível em: https://www.cvongd.org/ficheros/documentos/ods_revision_critica_carlos_gomez_gil.pdf . Acessado em: 12 de março de 2025.

HARVEY, D. **Cidades Rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução de Jeferson Camargo. 1ª Ed. São Paulo: Editora Martins Fontes – selo Martins, 2014. 294 p.

HOBSBAWM, E. **A era dos extremos**: o breve século XX. Tradução de Marcos Santarrita. 2ª Ed. São Paulo: Editora Companhia das letras, 2009. 598 p.

KONZEN, L. P. Espaços Públicos Urbanos – Dos bens de uso comum do povo ao Direito à cidade. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [S. l.], v. 11, n. 11, p. 276–303, 2012. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/264> . Acesso em: 1 ago. 2025.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. 5ª Ed. São Paulo: Centauro, 2016. 144 p.



MEDEIROS, V. **Urbis Brasiliae: o labirinto das cidades brasileiras**. 1ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2013. p.612.

ONU-Brasil. **Agenda 2030**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel> . 2015. Acessado em: 12 de março de 2025.

_. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs> . 2018. Acessado em: 12 de março de 2025.

_. **As Nações Unidas no Brasil**. 2025. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/about/about-the-un> . Acessado em: 12 de março de 2025.

ORLANDO JUNIOR *et al.* Contradições do experimento neoliberal do Porto Maravilha no Rio de Janeiro. **Revista de Urbanismo**, 42, 1-16. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.cl/pdf/ru/n42/0717-5051-ru-42-00001.pdf> . Acessado em: 2 de abril de 2025.

PAMPLONA, D. A. CARVALHO JUNIOR, M. R. de. As cidades e a participação democrática: possíveis inovações na política urbana brasileira. **Revista de Direito da cidade**, v. 09, n. 1, p. 78-102, mar. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/25764> . Acessado em 5 de abril de 2025.

PEIXOTO, I. G. Cálculo do indicador ODS 11.7.1: estudo de caso com base em dados de fonte aberta. *In*: Almeida, F. M. de. (org.) **Construção e difusão do conhecimento matemático**. [E-book] 2023. 94p. Disponível em: <https://atenaeditora.com.br/catalogo/post/calculo-do-indicador-ods-11-7-1-proporcao-da-area-construida-cidades-que-e-espaco-publico-aberto-para-uso-de-todos-com-base-em-dados-de-fontes-abertas> . DOI: 10.22533/at.ed.1772304102 . Acessado em: 5 de abril de 2025.

RIBEIRO, J.; PETRY VERONESE, J. R. As smart cities sob a crítica da cidade das crianças. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [S. l.], v. 29, n. 1, p. 208–231, 2024. DOI: 10.25192/ISSN.1982-0496.RDFD.V.29.N.1.2449. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2449>. Acesso em: 2 ago. 2025.

SILVA, R. G. de B. e. **Educação urbana e cidadania crítica: da relação sujeito-cidade e suas potencialidades**. Dissertação. São Cristovão: Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Sergipe, 2017. 181 p. Disponível em: <https://ri.ufs.br/handle/riufs/4233> . Acesso em: 20 de maio de 2025.

SAULE JUNIOR, Nelson. O direito à cidade como centro da nova agenda urbana. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental (BRUA)**, n. 15, jul./dez. 2016. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7114/1/BRU_n15_Direito.pdf . Acessado em: 2 de fev. de 2025.



UN-Habitat. SDG Indicator 11.7.1 **Training Module: Public Space**. United Nations Human Settlement Programme (UN-Habitat), Nairobi, 2018.

RECEBIDO EM 03/05/2025
APROVADO EM 19/12/2025
RECEIVED IN 03/05/2025
APPROVED IN 19/12/2025