

**O DIREITO À CIDADE SOB A PERSPECTIVA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: O PODER PÚBLICO E A RESPONSABILIDADE PELA EFETIVIDADE DO DIREITO À CONVIVÊNCIA COMUNITÁRIA**

**Benedicto de Vasconcellos Luna Gonçalves Patrão**

Mestrando em Direito e Especialista em Direito Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ.

Associado ao Instituto Brasileiro de Direito de Família – IBDFAM.  
Professor dos Institutos Superiores de Ensino La Salle – UNILASALLE RJ.  
Advogado.

**Resumo:** A opção pelas *gated communities* fez desaparecer dos espaços público urbanos – considerados a primeira vítima colateral de uma cidade que perde a árdua luta enfrentada para resistir ao avanço do isolamento espacial dos moradores – grande parte dos atrativos da vida cidadina. Considerando a importância do ambiente público na formação da criança e do adolescente, a questão envolvendo a tutela da convivência comunitária está inegavelmente baseada na necessidade da efetivação de políticas públicas voltadas para a revitalização e a readequação dos espaços urbanos, buscando resguardar a qualidade de vida daqueles que merecem especial proteção do Estado. Sob este prisma, portanto, que este trabalho será desenvolvido, ao demonstrar a responsabilidade do Poder Público na institucionalização das políticas públicas de combate à segregação urbana, que constitui um dos fatores impeditivos para a utilização do espaço público e, conseqüentemente, para a efetividade do Direito à Convivência Comunitária da Criança e do Adolescente.

Indicação de palavras-chaves: Direito à Cidade/ Criança e Adolescente/ Convivência Comunitária.

*Abstract: Gated communities option by the end of urban public spaces – considered the first victim sibling of a city who loses arduous fight faced to withstand the advancement of spatial isolation of residents – much of the city attractions of life. Considering the importance of the environment public in the formation of children and adolescents, the issue involving the community is undeniably coexistence based on the need for effective public policies targeting the revitalization and readjustment thus of urban areas, seeking to protect the quality of life of those who deserve special State protection. In this light, so that this work will be developed, to demonstrate the role of Government in institutionalizing public policies to combat urban segregation, which is one of the factors preventing the use of public space and thus to the effectiveness of Community right to coexistence of children and adolescents.*

*Key-words: Right to the City/ Child and Adolescent/ Communitarian Living.*

O DIREITO À CIDADE SOB A PERSPECTIVA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: O PODER PÚBLICO E A RESPONSABILIDADE PELA EFETIVIDADE DO DIREITO À CONVIVÊNCIA COMUNITÁRIA

Índice: 1. INTRODUÇÃO – 2. A CRIANÇA E O ADOLESCENTE NO CONTEXTO URBANO: O DIREITO À CONVIVÊNCIA COMUNITÁRIA – 3. O PODER PÚBLICO E

## O PLANEJAMENTO URBANO: O PAPEL DO MUNICÍPIO E A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES – 4. CONCLUSÃO – 5. BIBLIOGRAFIA.

### 1. INTRODUÇÃO.

Zygmunt Bauman<sup>1</sup> alerta que a arquitetura das cidades cada vez mais se torna defensiva, diante da crescente necessidade de erigir dispositivos de segurança como subterfúgios ao medo, que atualmente subjuga o ambiente urbano. O paradigma da “segurança total”<sup>2</sup>, materializado na necessidade de cercar os espaços, sejam privados ou públicos, através de todos os tipos de formas contra a violência, fez com que a liberdade fosse abdicada, em prol de uma fantasiosa sensação de segurança. Estes “enclaves fortificados”<sup>3</sup>, requisitos “em todos os tipos de prédios que aspirem a ter prestígio”<sup>4</sup>, têm seu exemplo mais marcante nos condomínios de luxo, fazendo com que a natureza do espaço público e a qualidade das interações entre os cidadãos tornem-se cada vez mais marcadas pela suspeita e rejeição<sup>5</sup>. Desta maneira, modela-se o modo pelo qual os habitantes das cidades contemporâneas interagem entre si, bem como se apropriam do meio em que estão inseridos, através da uniformidade dos bairros residências, em que a redução ao máximo das atividades comerciais e a comunicação entre as diversas partes da cidade<sup>6</sup>, contribuem para a tendência segregacionista.

Proteger do perigo, como indica Nan Ellin<sup>7</sup>, sempre esteve entre os principais estímulos para construir cidades, cujos arrabaldes – das antigas aldeias mesopotâmicas, às aldeias dos nativos norte-americanos – eram definidos muitas vezes por extensos muros e cercas, que estremavam o limite em que os inimigos eram mantidos do outro lado, evitando-se indesejáveis aproximações. Hoje, contudo, perpetra-se o milenar vínculo entre civilização e barbárie<sup>8</sup>, a partir do momento em que o convívio no espaço urbano tem como característica a onipresença do medo, a partir da perspectiva de que as fontes do perigo, diferentemente daquilo que ocorria nos primórdios da urbanização, atingem o coração da cidade, em que a amalgamação de “amigos” e “inimigos” se confundem nos espaços comuns de convivência.

Portanto, segundo Bauman, presencia-se uma guerra à insegurança, em curso dentro da cidade, “cujo baluarte defensivo é representado pelas *gated communities*, com os indefectíveis guardas armados e câmaras de controle”<sup>9</sup>. O espaço público, conforme assevera Bauman, foi a primeira vítima colateral de uma cidade que perde a árdua luta enfrentada para resistir ao avanço do isolamento espacial dos moradores<sup>10</sup>, já que a guerra à insegurança tem primazia na lista de prioridades dos planejadores urbanos. No entanto, ao manter e tornar forte a tendência excludente, podemos até atenuar, nas palavras do sociólogo polonês, “o padecimento daqueles que sofrem com a mixofobia<sup>11</sup>, mas o remédio é por si mesmo patogênico e torna mais profundo o tormento, de modo que – para mantê-lo sob controle – é preciso aumentar

<sup>1</sup> ZYGMUNT, Bauman. *Confiança e medo na cidade*: tradução Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2009, p. 37.

<sup>2</sup> ZYGMUNT, Bauman, Op. Cit., p. 38.

<sup>3</sup> CALDEIRA, T.P.R. *A cidade de muros*, São Paulo: Cia das Letras, 2000, p. 257.

<sup>4</sup> Idem. p. 261.

<sup>5</sup> Idem. p. 259.

<sup>6</sup> ZYGMUNT, Bauman. Op. Cit. 50

<sup>7</sup> ELLIN, N. *Fear and City Building*, in *The Hedgehog Review*, vol 5, n. 3, 2003, p. 43-61.

<sup>8</sup> DIKEN, B. e LAUSTSEN, C. B. *Zone of Indistinction: Security, Terror and Bare Life*, in *Space and Culture*, vol. 5, n. 3, 2002, p. 290.

<sup>9</sup> ZYGMUNT, Bauman. Op. Cit. p. 62.

<sup>10</sup> Idem, p. 66.

<sup>11</sup> Bauman faz a distinção entre mixofobia, que seria o receio de estar na presença física com desconhecidos, e mixofilia, que seria, ao contrário, a experiência prazerosa de convivência com estranhos (ZYGMUNT, Bauman. Op. Cit. p. 35).

continuamente as doses”, fazendo com que a vida pareça ainda mais angustiantemente propensa ao perigo, em vez de mostrá-la segura e prazerosa. Nisto, a opção pelas *gated communities* fez desaparecer das ruas da cidade a “espontaneidade, a flexibilidade, a capacidade de surpreender e a oferta de aventura, em suma, todos os atrativos da vida urbana”<sup>12</sup>, razão pela qual o planejamento, como forma de proteção ao sentimento “mixófilo”, deveria adotar estratégia oposta, ou seja, difundir os espaços públicos abertos, que são mais convidativos e acolhedores aos cidadãos que tenham vontade de frequentar espontaneamente. Afinal, como nos ensina Hans-Georg Gadamer<sup>13</sup>, compreensão recíproca é sempre um processo de fusão dos horizontes, traçados e ampliados acumulando-se experiências de vida, que só se concretizará por meio da experiência compartilhada, que é inimaginável sem a possibilidade de partilhar um espaço.

Neste sentido, o espaço, de uso público e multifuncional<sup>14</sup> - identificado como os locais tradicionais de uso comum nas cidades, tais como ruas, praças, calçadas, e parques - ganha relevante destaque na formação da criança e do adolescente, já que, estando impedidos de frequentar o ambiente comunitário, em razão da desordem cidadina<sup>15</sup>, os mesmos deixam de observar as mudanças que ocorrem na cidade como um todo. Isto tem efeitos devastadores na própria dinâmica urbana, pois se deve entender e sentir a cidade através de seus espaços de uso comum<sup>16</sup>, de tal forma que, quanto mais diversificado for a utilização dos logradouros, praças, calçadas e parques, através da apropriação do local público<sup>17</sup>, mais seguro e propício à convivência os mesmos se tornam<sup>18</sup>. São nestes espaços de convivência social que a criança e o adolescente, ao interagirem com outras e também com adultos de diferentes crenças, etnias e classes sociais, aprendem a se relacionar e a respeitar as regras de convívio, em especial a solidariedade.

Ao determinar a convivência comunitária como prioridade absoluta para os menores, desejou o legislador que o Poder Público criasse mecanismos que propiciassem a concretização deste direito constitucionalmente tutelado. Neste sentido, a análise de mecanismos para o efetivo desenvolvimento das funções sociais da cidade, através da propositura de políticas públicas adequadas para a plena efetividade do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Comunitária, deve ser novamente sopesada, sob nova perspectiva, com o fito de melhor vislumbrar os objetivos constitucionais. A busca pelo usufruto equitativo do ambiente urbano, alcançado pela tutela dos elementos que compõem o

<sup>12</sup> Idem, p. 68.

<sup>13</sup> GADAMER, Hans-Georg. Verdade e Método. Petrópolis, Vozes, 1997.

<sup>14</sup> A multifuncionalidade da cidade é um princípio informador da mesma, na medida em que a cidade acolhe simultaneamente várias funções complexas, desenvolvendo uma pluralidade de diferenças (diferentes culturas, tipologias de ocupação de espaço urbano, classes sociais, idades e vulnerabilidades, profissões e ofícios).

<sup>15</sup> "No Brasil, a urbanização intensiva já transformou estruturalmente a ordem socioeconômica e redesenhou a ocupação do território nacional, tendo provocado impactos ambientais comparáveis aos efeitos de grandes catástrofes naturais. Cerca de 80% da população brasileira - de um total de 165 milhões - vive atualmente nas cidades, sobretudo nas áreas metropolitanas" (FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil: uma introdução**, in Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2000).

<sup>16</sup> Para Jane Jacobs, a imagem que temos em relação à determinada cidade é diretamente proporcional àquilo que apreendemos de suas ruas. Assim sendo, “se as ruas de uma cidade parecem interessantes, a cidade parecerá interessante; se elas parecerem monótonas, a cidade parecerá monótona” (JACOBS, Jane. **Morte e Vida nas Grandes Cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 29).

<sup>17</sup> Segundo Jacobs, a existência de um número substancial de estabelecimentos e outros locais públicos, dispostos ao longo das calçadas, é um requisito básico de vigilância, acarretando em maior segurança, na medida em que permite que as pessoas, tanto moradores, quanto estranhos, tenham motivos concretos para utilizar os locais onde esses estabelecimentos se encontram (JACOBS, Jane. Op. Cit.).

<sup>18</sup> Jacobs aponta, como traço característico das cidades, o fato de estarem sempre repletas de estranhos, afirmando que os mesmos são benéficos, fazendo a cidade mais divertida, desde que a rua esteja bem preparada para lidar com eles, através de uma boa e eficaz demarcação de áreas provadas e públicas e um “suprimento básico de atividades e olhos” (JACOBS, Jane. Op. Cit., p. 41).

“direito à cidade”<sup>19</sup>, deste modo, afiançará o ideal de convívio articulado de ambos os lados da “cidade partida”<sup>20</sup>. Neste sentido, o Poder Público, em especial o Município, principal ente federativo<sup>21</sup> responsável pela gestão urbana<sup>22</sup>, e o Ministério das Cidades, a nível federal, ganham especial destaque.

Sob este último aspecto, portanto, é que o presente trabalho será desenvolvido, ao pretender abordar a importância do Poder Público na institucionalização das políticas públicas de combate às questões urbanas. Afinal, para ser alcançado o ideal de qualidade de vida imposto por nosso ordenamento jurídico, fundado no princípio da dignidade humana (art. 1º, inc. III, da CF/88), é de suma importância compreender a nova ordem jurídico-urbanística nacional, desenvolvida através da democratização do processo decisório, em que a descentralização das políticas públicas, com o fortalecimento dos Municípios, ganha relevante destaque. Além do mais, a criação do Ministério das Cidades, ao ocupar um vazio institucional que retirava o Governo Federal da discussão sobre a política pública e o destino dos centros urbanos, pode ser, da mesma forma, considerada uma importante iniciativa na mitigação dos fatos impeditivos da fruição do espaço, inaugurando um novo padrão no planejamento das cidades.

---

<sup>19</sup> Rosângela Lunardelli Cavallazzi afirma que o Direito à cidade, definido como o usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade e justiça social, “é compreendido como um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos que lhes confere a legitimidade de ação e de organização com base nos seus usos e costumes, para obterem o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. (...) O direito à cidade é interligado e interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente; inclui, portanto, direito à terra, aos meios de subsistência, ao trabalho, à saúde, à educação, à cultura, à moradia, à proteção social, à segurança, ao meio ambiente sadio, ao saneamento, ao transporte público, ao lazer e à informação. Inclui também o direito à liberdade de reunião e organização, o respeito às minorias e à pluralidade étnica, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e a garantia da preservação de herança histórica e cultural. (...) Este direito pressupõe a interdependência entre população, recursos, meio ambiente, relações econômicas e qualidade de vida para as presentes e futuras gerações. Implica em mudanças estruturais profundas nos padrões de produção e consumo e nas formas de apropriação do território e dos recursos naturais. Referência à construção de soluções contra os efeitos negativos da globalização, da privatização, da escassez dos recursos naturais, do aumento da pobreza mundial, da fragilidade ambiental e suas conseqüências para a sobrevivência da humanidade e do planeta” (CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli, **O Estatuto Epistemológico do Direito Urbanístico Brasileiro: Possibilidades e Obstáculos na Tutela do Direito à Cidade**, in *Revistas Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, 13ª edição, Ago/Set-2007. Porto Alegre: Editora Magister, 2007).

<sup>20</sup> A expressão “Cidade Partida” foi criada pelo jornalista Zuenir Ventura, em sua obra homônima. O abismo entre a favela e o resto da sociedade vai assim se alargando, na medida em que um lado, cada vez mais, conhece menos o outro e se relaciona com ele do jeito que o estereótipo o orienta.

<sup>21</sup> A doutrina discute se o município tem natureza de ente federativo. José Afonso da Silva é árduo defensor de que o município não se enquadra na Federação dizendo: “Não existe federação de municípios. Existe Federação de Estados”. (SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 9ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2007). Neste sentido, os autores justificam que, como os municípios não possuem representação no Senado Federal, um Poder Judiciário próprio e até território (uma vez que integram os Estados), não se caracterizam como entes federativos. Por outro lado, o mestre Celso Ribeiro Bastos (BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**, 17ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007), arrimado em Hely Lopes Meireles (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 6ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2006), demonstra que o município, devido a importância que destaca na federação, tem, certamente, natureza de ente federativo. Estamos com os últimos. Basta a verificação do art. 18 da nossa Constituição para notar que o Município é uma entidade federativa. Assim, o Município tendo autonomia constitucional, não deve de ser excluído da Federação. Havendo repartição de competências, com a finalidade de garantir a harmonia e o pacto federativo.

<sup>22</sup> A atuação de cada ente é definida pelas competências estabelecidas pela própria Carta Magna. Em nosso sistema constitucional, aos Municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual no que couber, promover o adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual, executar a política de desenvolvimento urbano e elaborar o Plano Diretor.

## 2. A CRIANÇA E O ADOLESCENTE NO CONTEXTO URBANO: O DIREITO À CONVIVÊNCIA COMUNITÁRIA.

A cidade deve fornecer espaços públicos apropriados à criança e ao adolescente, a fim de lhes propiciar estímulos, conhecimentos e aprendizados, cabendo à gestão urbana o desafio de afastar a atual quadro de evidente *apartheid* convivial, agravado pela ocupação desordenada do território, decorrente do processo de urbanificação<sup>23</sup>. Com isso, desempenharíamos um importante papel no processo de formação dos jovens<sup>24</sup>, já que, hodiernamente, os mesmos não vivenciam plenamente a atmosfera pública de seus bairros, diante de diversos fatores, dentre eles a violência e a miséria.

Contudo, o que seria especificamente o Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Comunitária? Neste sentido, constituindo uma interseção imperativa com o Direito à Convivência Familiar<sup>25</sup>, que pode ser caracterizado como sendo o direito intersubjetivo da criança e do adolescente ao convívio familiar, seja pela manutenção do vínculo com sua família ou – quando isto se mostrar não aconselhável – pelo incentivo à convivência com uma substituta, o Direito à Convivência Comunitária igualmente está previsto no artigo 19 do Estatuto da Criança e do Adolescente e no artigo 227 da Constituição Federal<sup>26</sup>. Na busca de seu significado, verifica-se que o convívio da criança e do adolescente não deve ocorrer somente no ambiente em que os componentes do núcleo familiar estão presentes, mas espalhado nos locais de convivência (preferencialmente públicos) freqüentados pelos demais membros da comunidade, como forma de fomentar o sentimento de pertencimento<sup>27</sup> frente a uma determinada realidade espacial.

<sup>23</sup> Edésio Fernandes assim descreve este fenômeno: "Na maioria dos casos, a exclusão social tem correspondido também a um processo de segregação territorial, já que os indivíduos e grupos excluídos da economia urbana formal são forçados a viver nas precárias periferias das grandes cidades, ou mesmo em áreas centrais que não são devidamente urbanizadas. Dentre outros indicadores da poderosa combinação entre exclusão social e segregação territorial - mortalidade infantil; incidência de doenças; grau de escolaridade; acesso a serviços, infra-estrutura urbana e equipamentos coletivos; existência de áreas verdes, etc. -, dados recentes indicam que cerca de 600 milhões de pessoas nos países em desenvolvimento vivem atualmente em situações insalubres e perigosas. Exclusão social e segregação territorial têm determinado a baixa qualidade de vida nas cidades, bem como contribuído diretamente para a degradação ambiental e para o aumento da pobreza na sociedade urbana" (FERNANDES, Edésio. Op. cit).

<sup>24</sup> Segundo a arquiteta Cláudia Oliveira, "crianças que não utilizam o espaço público e fazem seus itinerários sempre dentro de veículos têm dificuldade de elaborar seus mapas mentais e desenvolvem uma percepção diferente daquelas que circulam a pé. A noção de espaço físico da criança é bastante recortada. Ela faz composições entre o imaginário e a realidade, com soluções que a eximem de construir uma percepção do espaço e do movimento nele. Apresentam indícios de perda de noção dos espaços físico e público e da socialização" (OLIVEIRA, Cláudia. Op. Cit).

<sup>25</sup> MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Direito Fundamental à Convivência Familiar**, in Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos Teóricos e Práticos. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007, p. 61).

<sup>26</sup> Segundo o artigo 227 da Constituição Federal, é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à convivência comunitária, colocando-os a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Considerando a importância do ambiente na formação da criança e do adolescente, a questão envolvendo a tutela da convivência comunitária está inegavelmente baseada na obrigatoriedade do Poder Público, em especial o Município, com fulcro no artigo 182 da Constituição Federal, efetivar políticas públicas voltadas para a revitalização e a readequação dos espaços públicos, buscando resguardar a qualidade de vida dos jovens. Por essa razão, não obstante o dever da família, no sentido de proporcionar um ambiente acolhedor e vivo para que se sintam acolhidas, e da sociedade, através da gestão democrática da cidade, é o Estado, principalmente o Município, o principal responsável em salvaguardar o direito fundamental da criança e do adolescente à convivência comunitária, já que é especialmente na cidade que devem ser fornecidos os espaços públicos dignos para que deles as crianças possam fazer uso, exercitando sua cidadania na plenitude constitucional.

<sup>27</sup> Ana Lúcia Amaral, citando Weber, afirma que "a sensação de pertencimento significa que precisamos nos sentir como pertencentes a tal lugar e ao mesmo tempo sentir que esse tal lugar nos pertence, e que assim

A intenção do legislador constitucional, portanto, foi destacar a importância de serem criadas condições favoráveis para a coexistência da criança e do adolescente no espaço (especialmente o público-urbano), sob o fundamento de que tal inter-relacionamento (criança e adolescente/espaço urbano) propiciaria o pleno desenvolvimento de suas potencialidades<sup>28</sup>. Por isso, assim como a proteção do espaço doméstico é de suma importância para a efetivação do Direito à Convivência Familiar, a coexistência da criança e do adolescente no espaço “exofamiliar”, também ganha igual e especial relevância, conforme ensina CLÁUDIA OLIVEIRA<sup>29</sup>:

“É trabalhando o corpo no espaço público que a criança conhece e participa da dinâmica do viver na cidade, do encontro com a natureza. Na relação com esse espaço ela aprende a medir, em cada movimento, distância, força e velocidade. A cultura da sociedade é aprendida pela criança no espaço e no tempo por observação e imitação, brincando, trocando experiências, criando vínculos com outras crianças e com adultos de diversas classes sociais, eliminando barreiras segregacionistas, desenvolvendo a solidariedade e promovendo a socialização. Estes espaços precisam ser estimulantes, vivos, com diversos tipos de materiais, cores, alturas, formas e texturas. O ambiente prazeroso propicia a socialização. Num espaço adequado, as crianças se sentirão respeitadas enquanto suas usuárias e futuras cidadãs e também o respeitarão, pois ele é o seu espaço. Um espaço público bem projetado criará nas crianças o gosto pela cidade.”

No especial caso das cidades, destaca-se a importância de serem criadas condições favoráveis para o usufruto eqüitativo do ambiente de convivência, por meio de políticas públicas voltadas para tal fim. Para tanto, o Poder Público necessita propiciar, dentre outras, melhorias nas condições de mobilidade urbana entre os diversos espaços públicos existentes na cidade, na medida em que a convivência em ambientes diversos e multifuncionais, sob a ótica da criança e do adolescente, estimula os sentidos e o movimento, enriquecem a mente e a criatividade, permitem o contato com a natureza e com outras pessoas.

Atualmente, contudo, nem todos vivenciam a atmosfera pública, fazendo com que os gestores urbanos, responsáveis em fornecer espaços sustentáveis, desempenhem importante papel no processo de formação da criança e do adolescente. Verificamos, neste sentido, que são nas grandes cidades que a criança e o adolescente, inseridos nas classes sociais mais elevadas, já não utilizam adequadamente o espaço público, há muito substituído pelos segregados ambientes privados dos condomínios fechados ou clubes recreativos de classe média, que acarretam mudanças na percepção e exploração do território. De forma ainda mais insalubre, por óbvio, os menores das camadas menos favorecidas comumente habitam o

---

acreditamos que podemos interferir e, mais do que tudo, que vale a pena interferir na rotina e nos rumos desse tal lugar” (AMARAL, Ana Lúcia. Texto que pode ser acessado pelo seguinte endereço eletrônico: <http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tiki-index.php?page=Pertencimento>, acesso em 17 de setembro de 2008)

<sup>28</sup> “A cidade é entendida e sentida por meio de seus espaços públicos, espaços de uso comunitário. Não frequentá-los limita o contato com o espaço aberto de uso comum e com vários tipos de indivíduos. A criança deixa de observar as mudanças que ocorrem no espaço público e que influem a cidade como um todo. (...) O ambiente prazeroso propicia a socialização, a companhia dos outros sem compromisso algum. Num espaço adequado, as crianças se sentirão respeitadas enquanto usuárias e futuras cidadãs, e também o respeitarão, pois ele é o seu espaço”. (OLIVEIRA, Cláudia. **O Ambiente Urbano e a Formação da Criança**. São Paulo: Aleph, 2004, p. 70).

<sup>29</sup> (OLIVEIRA, Cláudia. Entrevista concedida à Mônica Herculano, jornalista do portal do GIFE - Grupo de Institutos Fundações e Empresas, que pode ser acessado pelo seguinte endereço eletrônico: [http://www.gife.org.br/redegifeonline\\_noticias.php?codigo=849&tamanhonetela=3&tipo=ie](http://www.gife.org.br/redegifeonline_noticias.php?codigo=849&tamanhonetela=3&tipo=ie), acesso em 17 de setembro de 2008).

interior de guetos urbanos “favelizados”, não raro incrustados nos bairros “nobres” das grandes cidades ou localizados nas periferias, desprovidos dos investimentos públicos mínimos, imprescindíveis para a adequada construção do espaço de convivência.

Para EDÉSIO FERNANDES, este último fenômeno pode ser assim descrito:

"Na maioria dos casos, a exclusão social tem correspondido também a um processo de segregação territorial, já que os indivíduos e grupos excluídos da economia urbana formal são forçados a viver nas precárias periferias das grandes cidades, ou mesmo em áreas centrais que não são devidamente urbanizadas. Dentre outros indicadores da poderosa combinação entre exclusão social e segregação territorial - mortalidade infantil; incidência de doenças; grau de escolaridade; acesso a serviços, infra-estrutura urbana e equipamentos coletivos; existência de áreas verdes, etc. -, dados recentes indicam que cerca de 600 milhões de pessoas nos países em desenvolvimento vivem atualmente em situações insalubres e perigosas. Exclusão social e segregação territorial têm determinado a baixa qualidade de vida nas cidades, bem como contribuído diretamente para a degradação ambiental e para o aumento da pobreza na sociedade urbana.<sup>30,</sup>"

Ao não possibilitar a revitalização e a readequação dos espaços públicos para a convivência da criança e do adolescente, as questões urbanas – dentre elas algumas que formam o tripé estruturante da problematização que o Ministério das Cidades está inserido (mobilidade, moradia e saneamento ambiental) – constituem barreiras para a concretização do Direito à Convivência Comunitária. Portanto, resta claro que as adoções de soluções para a superação da pobreza urbana, por meio de políticas de moradia e saneamento ambiental, rompem com o paradigma segregacionista, ao constituírem medidas de fundamental relevância na garantia das condições mínimas de fruição do espaço convivial.

### 3. O PODER PÚBLICO E O PLANEJAMENTO URBANO: O PAPEL DO MUNICÍPIO E A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

Diante do quadro de incertezas acarretadas pelo atual estado de desordem urbana, é que o papel do Município ganha notória relevância, diante de sua inata destreza na busca pelo desenvolvimento de políticas públicas que, de alguma forma, salvaguardam o Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Comunitária. Conforme estabelecido em nossa carta constitucional, o Município, tendo como princípios informadores a centralidade e a diversidade<sup>31</sup>, tem incontroversa vocação, tanto legal, como natural, em ser o gestor do espaço, atuando no planejamento das cidades, em cooperação com as diversas associações representativas existentes na municipalidade.

Nesta sua vocação natural, qualquer projeto, que vise superar o caos urbano, deve ter plena consciência da natureza e dinâmica dos locais em que se concentram os problemas de uma determinada cidade. Por isso, sendo considerada a preferência naturalmente mais

<sup>30</sup> FERNANDES, Edésio. Op. Cit.

<sup>31</sup> Conforme ensina José Nilo de Castro, “a cidade e o cidadão têm uma integração sensível e sentida. A cidade reage à medida da provocação do cidadão pela força de seus princípios informadores, que são os da centralidade e a diversidade. Informa a cidade o princípio da centralidade, porque é a cidade o centro de tudo, centro administrativo, centro político. Centro religioso, centro econômico-financeiro, centro cultural. Há seguramente aí uma força centrípeta irresistível. A informa a cidade está o princípio da diversidade, porque nela se situa e se desenvolve pluralidade e raças e de etnias, de profissões e de religiões, de culturas e de trocas de informações. São duas forças as entranhas da cidade, a centralidade e a diversidade” (CASTRO, José Nilo. **Direito Municipal Positivo**, 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006).

apropriada, a proximidade do gestor municipal justifica a opção pela descentralização das políticas públicas de planejamento urbano.

Quanto à sua vocação legal, destaca-se novamente que a questão envolvendo a tutela da convivência comunitária está inegavelmente baseada na obrigatoriedade do Município em efetivar soluções voltadas para a revitalização e a readequação dos espaços, buscando resguardar a qualidade de vida da criança e do adolescente. Para tanto, utiliza-se as normas urbanísticas, seja de origem constitucional (por meio dos artigos 182 e 183, ambos da CF/88), como da legislação infraconstitucional, em especial o Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/01), no intuito de alcançar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e, por conseguinte, tutelar o Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Comunitária.

Portanto, pode-se afirmar que o novo paradigma no planejamento da cidade esteja precisamente no fortalecimento das instituições locais, através do desenvolvimento *in loco* de políticas públicas para o planejamento e desenvolvimento, objetivando a superação da pobreza e demais problemas que, de alguma forma, comprometem a sobrevivência digna das crianças e dos adolescentes no ambiente urbano. Resta claro, assim sendo, o papel do Município, ante suas responsabilidades pela gestão da cidade, em garantir àquilo necessário para a criança e ao adolescente, através de prestações positivas que visem oferecer, ao menos, a quantidade mínima de direitos sociais, sem aos quais os mesmos não têm condições de sobreviver com dignidade. Com isso, o Município estará agindo conforme os preceitos constitucionais, que são cogentes e muitas vezes judicialmente exigíveis, respeitando e dando plena efetividade ao Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Comunitária.

Contudo, frisa-se, novamente, que a atuação do Município não é hermética, ao contrário, exige a cooperação no planejamento municipal das diversas associações representativas<sup>32</sup> e, inclusive, dos demais entes federativos. Neste sentido, a criação do Ministério da Cidade, em cooperação de desígnios com o Município, da mesma forma, vem ao encontro desta perspectiva, ao tentar garantir o “direito à cidade”, por meio do fomento de uma política nacional de desenvolvimento urbano, que visa fornecer o adequado suporte institucional à efetiva implementação do Estatuto da Cidade. Neste sentido, ERMINIA MARICATO<sup>33</sup> considera que a criação do Ministério das Cidades é um novo marco na reestruturação da política urbana nacional, ocupando o “vazio institucional que retirava o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades”<sup>34</sup>.

Transmuta-se, portanto, o antigo paradigma da elaboração de planos e projetos a partir dos níveis superiores da representação política, de viés tecnocrático e excludente da participação local e popular, pela primazia do planejamento municipal, baseado na gestão democrática, em cooperação com os demais entes da federação. Não obstante a imprescindível atuação do gestor municipal, o Governo Federal, por meio do Ministério da Cidade – que visa fomentar políticas públicas centradas na melhoria das condições de habitação, saneamento ambiental (água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e mobilidade urbana (trânsito) – passa também a ter destacado papel na superação do atual quadro segregacionista, ao conferir diretrizes e bases institucionais para a melhoria das condições condignas de utilização do espaço público.

Com efeito, ao destacar que a política urbana no Brasil depende essencialmente de um esforço de cooperação federativa – observando o primado da gestão democrática das cidades

---

<sup>32</sup> O Artigo 29, XII, da Constituição Federal, estabelece que seja princípio básico, a ser inserido na Lei Orgânica do Município, a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”.

<sup>33</sup> Professora Titular e Presidente da Comissão de Pesquisa da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

<sup>34</sup> (MARICATO, Erminia Terezinha Menon. **Entrevista concedida à Revista aU**, que pode ser acessado pelo seguinte endereço eletrônico: <http://www.revistaau.com.br/arquitetura-urbanismo/156/imprime44395.asp>, acesso em 30 de janeiro de 2009)

– é incontroverso que o planejamento das cidades constitui um ato estruturado de mobilização entre os entes da federação e os vários segmentos da sociedade. Contribuir-se-ia, com isso, para a boa governança, ao destacar a legitimidade e relevância do Ministério das Cidades na elaboração de diretrizes gerais e suporte institucional que promova a inclusão socioespacial da criança e do adolescente, por meio da articulação, implantação e implementação - em parceria com todas as esferas do Poder Público e com a sociedade - de programas e ações destinados a universalizar o acesso da população à habitação digna, ao saneamento ambiental e à mobilidade, que é dada pela racionalização do trânsito e transporte público.

#### 4. CONCLUSÃO

Apesar da celebração dos 20 anos da Constituição Federal, dos 18 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente e dos 08 anos do Estatuto da Cidade, raros são os estudos que fazem as devidas imbricações entre o Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Comunitária e as normas de natureza urbanística. Com isso, fecham-se os olhos para uma óbvia relação de simbiose existente entre o Direito de Família e o Direito Urbanístico, de tal forma que, a partir de uma ingênua concepção, a cidade pudesse ser imaginada e concebida sem a análise das normas que tutelam as relações familiares e os membros que compõem o seu núcleo.

A questão envolvendo as relações mantidas entre a criança e o adolescente no espaço público urbano é antiga e paradoxal. Ao mesmo tempo em que sempre foi considerada a síntese da vida cotidiana das cidades, a utilização do espaço público, como ambiente convivial por excelência, sempre suscitou diversas resistências. Teriça da violência doméstica, ocupado essencialmente pela “infância perdida”, o espaço público, historicamente, foi visto como local de perigo social, de tal forma que, os jovens que aí indevidamente transitassem, deveriam ser corrigidos e integrados ao universo do trabalho, por meio das medidas de internação impostas no Código Mello Mattos (1927) e pelo Código de Menores (1979).

Porém, as mudanças que ocorreram a partir da segunda metade do século passado, sejam nos valores culturais e econômicos, bem como nos aspectos políticos e sociais da sociedade moderna ocidental<sup>35</sup>, refletiram na Constituição Federal de 1988, tornando-se essencial vislumbrar, a partir de então, o significado da juridicidade em algo sensível a qualquer modificação da realidade em volta<sup>36</sup>. Diante dos desejos da sociedade moderna em buscar novas alternativas para assegurar a felicidade pessoal de cada um de seus componentes, o próprio ordenamento jurídico, receptáculo das alterações sociais, conferiu ampla efetividade aos princípios constitucionais.

No caso do Direito à Convivência Comunitária, verifica-se que a integração dos valores constitucionais nas relações intersubjetivas, através da constitucionalização dos vários ramos do direito<sup>37</sup>, impôs uma nova roupagem ao próprio fundamento da família<sup>38</sup>

<sup>35</sup> GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. **Direito Civil: Sucessões**. São Paulo: Atlas, 2003. p.115.

<sup>36</sup> PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do Direito Civil: Introdução ao Direito Civil-Constitucional**. Trad. Maria Cristina De Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 01

<sup>37</sup> Segundo Gustavo Tepedino, “o Código Civil perde, assim, definitivamente, o seu papel de Constituição do direito privado. Os textos constitucionais, paulatinamente, definem princípios relacionados a temas antes reservados exclusivamente ao Código Civil e ao império da vontade: a função social da propriedade, os limites da atividade econômica, a organização da família, matérias típicas do direito privado, passam a integrar uma nova ordem pública constitucional” (TEPEDINO, Gustavo. **Premissas Metodológicas para a Constitucionalização do Direito Civil**, in Temas de Direito Civil. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 7.

<sup>38</sup> Neste sentido, destacam-se os ensinamentos de Heloisa Helena Barbosa, que ensina qual é o novo fundamento da família no mundo contemporâneo: “Qual a função atual da família ? Se é certo que ela é a base da sociedade, qual o papel que ela cumpre desempenhar, já que não tem mais funções precipuamente religiosa, econômica ou política como outrora. Qual a base que se deve dar à comunidade familiar para que alcance a tão almejada estabilidade, tornando-a duradoura ? Devemos reunir todas essas funções ou simplesmente considerar o seu

contextualizada no ambiente urbano. Especificamente em relação à criança e ao adolescente, hodiernamente entendidos como pessoas humanas, que merecem especial atenção da família, sociedade e Estado<sup>39</sup>, destaca-se a relevância da convivência comunitária no espaço público-urbano, inserida na conceituação de “direito à cidade”, justamente por ser considerado como sendo o espaço preferencial de convívio.

Para tanto, verifica-se a necessidade da adequação do espaço, como meio de alcançarmos o ajuste básico para a formação das futuras gerações. Neste sentido, o presente artigo demonstra a responsabilidade do Poder Público em garantir o necessário para a inserção da criança e do adolescente no espaço público convivial, através de prestações positivas que visem oferecer, ao menos, a quantidade mínima de direitos sociais, sem aos quais os mesmos não têm condições de afastar o atual quadro de segregação socioespacial. Com isso, o primeiro passo rumo à plena efetividade do Direito à Convivência Comunitária será dado.

## 5. BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Ana Lúcia. Texto que pode ser acessado pelo seguinte endereço eletrônico: <http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tiki-index.php?page=Pertencimento>, acesso em 17 de setembro de 2008.

BARBOZA, H. H. G. **Novas Tendências do Direito de Família**, in Revista da Faculdade de Direito, v. 2. Rio de Janeiro: UERJ, 1994.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**, 17ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007

CALDEIRA, T.P.R. **A Cidade de Muros**, São Paulo: Cia das Letras, 2000.

CASTRO, José Nilo. **Direito Municipal Positivo**, 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli, **O Estatuto Epistemológico do Direito Urbanístico Brasileiro: Possibilidades e Obstáculos na Tutela do Direito à Cidade**, in Revistas Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, 13ª edição, Ago/Set-2007. Porto Alegre: Editora Magister, 2007.

---

verdadeiro e talvez único fundamento: a comunhão de afetos ?”. (BARBOZA, H. H. G. **Novas Tendências do Direito de Família**, in Revista da Faculdade de Direito, v. 2. Rio de Janeiro: UERJ, 1994, p. 232).

<sup>39</sup> A solidariedade social é reconhecida como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, exposta no art. 3º, inciso I, da CF/88, no sentido de buscar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Por razões óbvias, esse princípio acaba repercutindo nas relações familiares, já que a solidariedade deve existir nos relacionamentos intersubjetivos. Por isso, acolho, com reservas, as palavras de Maria Berenice Dias, ao ensinar que, “ao gerar deveres recíprocos entre os integrantes do grupo familiar, safa-se o Estado do encargo de prover toda a gama de direitos que são assegurados constitucionalmente ao cidadão”, pois “basta atentar que, em se tratando de crianças e adolescentes, é atribuído primeiro à família, depois à sociedade e finalmente ao Estado (art. 227 da CF/88) o dever de garantir, com absoluta prioridade, os direitos inerentes aos cidadãos em formação” (DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direitos das Famílias**, 3ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006). Não obstante o posterior alerta da autora, no sentido de que “o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações” (art. 226, § 8º, da CF/88), importante destacar que, em se tratando de convivência comunitária, cabe ao Estado, em especial ao Município, ser o principal responsável pelo planejamento e execução de políticas públicas para o ordenamento urbano, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, objetivando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, nos termos impostos pelo artigo 182 da Constituição Federal.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direitos das Famílias**, 3<sup>a</sup> ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006

DIKEN, B. e LAUSTSEN, C. B. **Zone of Indistinction: Security, Terror and Bare Life**, in *Space and Culture*, vol. 5, n. 3, 2002.

ELLIN, N. **Fear and City Building**, in *The Hedgehog Review*, vol 5, n. 3, 2003.

FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil: uma introdução**, in *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e Método*. Petrópolis, Vozes, 1997

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. **Direito Civil: Sucessões**. São Paulo: Atlas, 2003.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Direito Fundamental à Convivência Familiar**, in *Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos Teóricos e Práticos*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

OLIVEIRA, Cláudia. **O Ambiente Urbano e a Formação da Criança**. São Paulo: Aleph, 2004.

\_\_\_\_\_ **Entrevista concedida à Mônica Herculano, jornalista do portal do GIFE - Grupo de Institutos Fundações e Empresas**, que pode ser acessado pelo seguinte endereço eletrônico: [http://www.gife.org.br/redegifeonline\\_noticias.php?codigo=849&tamanhodetela=3&tipo=ie](http://www.gife.org.br/redegifeonline_noticias.php?codigo=849&tamanhodetela=3&tipo=ie), acesso em 17 de setembro de 2008).

JACOBS, Jane. **Morte e Vida nas Grandes Cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Direito Fundamental à Convivência Familiar**, in *Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos Teóricos e Práticos*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

MARICATO, Erminia Terezinha Menon. **Entrevista concedida à Revista aU**, que pode ser acessado pelo seguinte endereço eletrônico: <http://www.revistaau.com.br/arquitetura-urbanismo/156/imprime44395.asp>, acesso em 30 de janeiro de 2009.

\_\_\_\_\_ **Texto publicado no endereço eletrônico: [www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_mincidades.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_mincidades.pdf)**, acesso em 30 de janeiro de 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 6<sup>o</sup> edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do Direito Civil: Introdução ao Direito Civil-Constitucional**. Trad. Maria Cristina De Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 9<sup>o</sup> edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

TEPEDINO, Gustavo. **Premissas Metodológicas para a Constitucionalização do Direito Civil**, *in* Temas de Direito Civil. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ZYGMUNT, Bauman. **Confiança e Medo na Cidade**: tradução Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2009.