



## RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

### **Por que o Direito à Metrópole deve ser um Direito Humano: Reflexões a partir da realidade brasileira**

*Why the Right to the Metropolis should be a Human Right: Reflections from the Brazilian  
reality*

#### **Danillo Felix de Santana**

Mestre e doutorando em Desenvolvimento Regional e Urbano pela UNIFACS,  
Brasil.

Professor efetivo de Geografia da SEED-SE, Brasil.

Bolsista FAPESB

E-mail: danillosantana\_@hotmail.com

#### **Anderson Gomes de Oliveira**

Doutor em Geografia pela Universidade de Santiago de Compostela (Espanha).

Docente na Universidade Salvador, Brasil.

Professor do Programa de Pós-gradua o em Desenvolvimento Regional e Urbano  
(PPDRU/UNIFACS)

Professor colaborador do Programa de Pós-gradua o em Planejamento Territorial  
(PLANTERR/UEFS)

Coordenador de Recursos Naturais e Ambientais (SEI/Ba)

E-mail: anderson.gomes@animaeducacao.com.br

#### **José Euclimar Xavier de Menezes**

Doutor em Filosofia Contemporânea pela Universidade de Campinas, Brasil.

Docente na Universidade Salvador, Brasil.

E-mail: menezesjex@gmail.com

## **1 INTRODU O**

As metrópoles brasileiras consolidaram-se como os principais motores da economia nacional, concentrando uma parcela substancial do Produto Interno Bruto (PIB). Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2022 mostram que as 10 maiores regiões metropolitanas foram responsáveis por 40,5% de todo o Produto Interno Bruto (PIB) nacional em 2020. Essa concentra o de riqueza é acompanhada de infraestrutura, tecnologia e um mercado de trabalho dinâmico, atraindo continuamente fluxos populacionais e funcionando como nós estratégicos para a acumula o capitalista. No entanto, essa pujança econ mica coexiste de forma dramática com a produ o e reprodu o de profundas desigualdades socioespaciais. A mesma capacidade de gerar riqueza   indissociável de um intenso processo de segregaq o que fragmenta o território. Conforme estudos de Salata e Ribeiro (2024), os habitantes 10% mais ricos que residem em metrópoles ganhavam, em média, 32,8 vezes mais que os 40% mais pobres no ano de 2023. Essa disparidade materializa-se na paisagem urbana pela oposi o entre enclaves fortificados de alto padrão e vastas periferias com acesso precário ou inexistente a direitos fundamentais como saneamento básico, mobilidade e lazer.

Este cenário de antagonismo gera um terreno fértil para conflitos urbanos de diversas razões. Conflitos fundiários e a luta por moradia digna, protagonizados por movimentos sociais, evidenciam a disputa pelo direito   cidade. Paralelamente, a violência urbana, que atinge de forma desproporcional a popula o jovem, negra e periférica, é um sintoma agudo da nega o de cidadania e da falência do pacto social. A gestão dos recursos ambientais também se torna arena de conflito, onde a ocupa o de áreas de prote o de mananciais coloca em lados opostos a necessidade de moradia, a sustentabilidade ecológica e os interesses do capital. Portanto, as metrópoles brasileiras são produtos de intensa contradi o: são simultaneamente o ápice da produ o de riqueza nacional e



## RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

a expressão mais cristalina das injustiças sociais e espaciais.

Diante deste quadro, a opção pela escala metropolitana como unidade de análise e intervenção não é meramente metodológica, mas uma premissa fundamental. Esta centralidade justifica-se por três razões inter-relacionadas: a natureza intermunicipal dos problemas (como a mobilidade), a insustentabilidade da gestão fragmentada e a busca pela efetividade dos direitos fundamentais. A escala municipal tornou-se insuficiente para enfrentar questões que transcendem seus limites administrativos. A governança metropolitana efetiva é, portanto, crucial para reverter a lógica insustentável da fragmentação. No entanto, sua implementação no Brasil tem sido historicamente marcada por uma frágil institucionalidade, disputas político-partidárias locais e resistência à perda de autonomia municipal, o que condena as políticas urbanas à ineficiência e impede a realização de uma cidadania plena.

O objetivo deste texto, apresentado como um ensaio teórico-analítico, é investigar as potencialidades da articulação entre o "direito à metrópole" e "direitos humanos" para a construção de um paradigma de sustentabilidade urbana aplicável ao contexto brasileiro, alinhando-se ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (Cidades e comunidades sustentáveis).

Os procedimentos metodológicos se basearam em abordagem qualitativa de natureza exploratória. Foram utilizados livros e artigos que abordam a questão do direito à cidade, os problemas da urbanização e metropolização no Brasil e direitos humanos e análise documental de legislações pertinentes ao estudo, como o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole.

Para desenvolver esta argumentação, a estrutura do artigo está organizada em três sessões, além desta introdução. A segunda sessão analisa a problemática socioespacial das metrópoles e a evolução do conceito de "direito à cidade" para "direito à metrópole", examinando seu arcabouço jurídico-institucional. A terceira sessão investiga os limites da cidadania restrita ao município e delinea os contornos de uma "cidadania metropolitana" substantiva, discutindo a governança como arena para sua efetivação. Por último, são feitas as considerações finais analisando a urgência de se pensar no direito à metrópole enquanto pilar da sustentabilidade urbana. As considerações finais sintetizam a argumentação e indicam direções para pesquisas futuras.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### A metrópole brasileira: cenários de conflitos e o Direito à Metrópole

As regiões metropolitanas brasileiras, apesar de suas particularidades, são unificadas por um conjunto de problemas comuns que transcendem as fronteiras municipais, como engarrafamentos crônicos, a carência de habitação digna e a degradação ambiental. Esta padronização de crises é um sintoma incontestável de que a escala real dos fenômenos urbanos é metropolitana, exigindo a superação de uma visão municipalista e fragmentada em favor de soluções conjuntas. É nesta lacuna entre a realidade integrada dos problemas e a gestão fragmentada que se constrói a necessidade de um direito à metrópole.

A formação dessas metrópoles foi marcada por um processo de urbanização excludente e desigual. A partir da segunda metade do século XX, a intensificação da industrialização e do êxodo rural consolidou periferias distantes e carentes de infraestrutura, ocupadas majoritariamente por populações pobres, negras e migrantes (Kowarick, 2000). A fragmentação espacial tornou-se uma característica marcante, refletindo desigualdades históricas: os investimentos concentraram-se nos centros, enquanto a periferia foi relegada à precariedade, um processo intensificado pela especulação imobiliária (Caldeira, 2000).

A partir da década de 1970, a agenda neoliberal aprofundou estas desigualdades no espaço urbano. Conforme argumenta Harvey (2007), o neoliberalismo promoveu uma "acumulação por espoliação", transferindo bens públicos para a lógica mercantil e reconfigurando profundamente o espaço urbano por meio de um processo de destruição criativa que prioriza a restauração do poder de



## RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

classe. Através de mecanismos como a privatização de serviços públicos, a financeirização do solo urbano e a atuação deliberada do Estado para favorecer grandes corporações, promove-se uma intensa segregação socioespacial, gentrificação e acumulação por expropriação. Crises fiscais e ajustes estruturais são instrumentalizados para impor austeridade e abrir territórios ao capital internacional, resultando em cidades marcadas pela desigualdade, pela perda de bens comuns e pela transformação do espaço em commodity, em detrimento do direito à cidade pela maioria da população.

Nesse contexto, Luquez (2023) propõe a tríade periferização-espoliação-segregação como um nexó interpretativo fundamental. A periferização é uma prática espacial que nega o direito à cidade; a espoliação urbana (Kowarick, 2009) refere-se às extorsões sofridas pela população devido à precariedade dos serviços públicos; e a segregação consolida essa dinâmica ao estabelecer fronteiras físicas e simbólicas.

Costa e Christofaro (2024) chamam a atenção para que o direito à cidade, enquanto direito humano fundamental, é indissociável da noção de dignidade da pessoa humana e do pleno exercício da cidadania. Mais do que um acesso individual aos recursos urbanos, ele se configura como um direito coletivo de transformar a cidade e a si mesmo, na esteira do pensamento de David Harvey. Esta concepção vincula-se diretamente às dimensões dos direitos humanos, especialmente aos direitos sociais, como moradia, saúde e educação, e aos direitos difusos e coletivos, sintetizando um conjunto de garantias essenciais para o desenvolvimento integral do indivíduo em comunidade.

Contudo, a realização desse direito esbarra na lógica excludente da “cidade mercadoria”, onde o valor de troca imobiliário se sobrepõe ao valor de uso da cidade para a maioria de seus habitantes. Esse modelo promove a segregação socioespacial e a expulsão das populações mais vulneráveis de áreas centrais e valorizadas, configurando uma grave violação de direitos humanos. No Brasil, embora a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade representem importantes marcos legais no reconhecimento do direito à cidade, sua efetividade permanece limitada pela falta de regulamentação e de vontade política, criando um abismo entre a legislação avançada e a realidade urbana excludente.

Nesse sentido, a negação do direito à cidade equivale à negação da própria cidadania, impedindo que indivíduos e comunidades exerçam seus direitos mais básicos. Superar esse cenário exige a contraposição ao paradigma da cidade como mercadoria e a promoção de um projeto de urbanização incluyente, democrático e sustentável. Portanto, reconhecer o direito à cidade como um direito humano fundamental é condição indispensável para a construção de cidades mais justas e igualitárias, onde a vida urbana seja um direito de todos, e não um privilégio de poucos.

Considerando a expansão progressiva dos direitos humanos observada por Bobbio (1992), é urgente consolidar o Direito à Metrópole como um direito humano fundamental. A filósofa Hannah Arendt (2013) oferece uma reflexão crucial ao argumentar que a privação de um lugar no mundo equivale à privação do próprio “direito a ter direitos”. A segregação socioespacial nas metrópoles constitui exatamente essa forma moderna de privação. Esta ideia ecoa a premissa de Henri Lefebvre (2001) e David Harvey (2012), para quem o Direito à Cidade é um direito humano urbano por excelência: um direito coletivo de participar da produção do espaço e de usufruir dos benefícios da vida urbana. O Direito à Metrópole é a necessária ampliação dessa premissa para a escala real da vida contemporânea.

No Brasil, essa privação materializa-se de forma brutal. Conforme demonstram Raquel Rolnik (2015) e Ermínia Maricato (2001), a negação do direito à metrópole se traduz em violações concretas: a crise habitacional viola o direito à moradia; um transporte público caro e ineficiente viola o direito à mobilidade; e a ausência de saneamento básico viola o direito à saúde e a um meio ambiente saudável. Portanto, a almejada sustentabilidade urbana só será alcançada quando o Direito à Metrópole for reconhecido e efetivado como um direito humano fundamental. Ele é a condição de possibilidade para o pleno exercício de todos os outros direitos, assegurando que a metrópole seja, de



## RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

fato, de todos.

O Estatuto da Metrópole (Lei n  13.089/2015) representa um marco legislativo fundamental ao reconhecer que problemas metropolitanos, como mobilidade, saneamento e habitação, transcendem os limites municipais e exigem ação coordenada, uma perspectiva não abordada por legislações anteriores como o Estatuto da Cidade. A lei introduz a noção de "governan  a interfederativa", estabelecendo uma arquitetura institucional mínima que deve incluir instâncias executivas, deliberativas com participação social e um sistema de recursos. Instrumentos como o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) foram criados para obrigar um planejamento de longo prazo que oriente os planos diretores municipais, sendo robustecidos por mecanismos de controle, como a condicionalidade de apoio financeiro federal   existência de uma "gestão plena".

Apesar desses progressos, o Estatuto carrega fragilidades críticas. Sua principal lacuna é o caráter excessivamente genérico e facultativo, que delega aos Estados a definição de aspectos fundamentais, como o modelo de financiamento. O veto presidencial ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado esvaziou a lei de um instrumento financeiro vital. Sem um modelo de financiamento metropolitano claro, a cooperação esbarra no impasse sobre quem pagar  a conta. Ademais, a governan  a interfederativa demanda um nível elevadíssimo de cooperação política e renúncia a poderes locais, um desafio em um cenário de interesses políticos fragmentados.

Em síntese, o Estatuto da Metrópole é uma peça legislativa visionária que criou a base legal para a gestão integrada. No entanto, seu sucesso em transformar a realidade permanece condicionado a um fator que a lei por si são não pode assegurar: a vontade política sustentada dos entes federativos em priorizar o interesse comum sobre o local.

### 3 RESULTADOS

#### **Cidadania Metropolitana no Brasil: superando o municipalismo**

A construção de uma cidadania metropolitana no Brasil esbarra em um obstáculo histórico e estrutural: a cultura política e o arranjo federativo que privilegiam o município como lócus quase exclusivo da identidade e da participação política. A Constituição Federal de 1988, ao conceder autonomia política aos municípios, consolidou o que se convencionou chamar de "federação de municípios" (Souza, 2017). Esse municipalismo, entretanto, produz uma cidadania fragmentada, incapaz de acompanhar a escala real da vida social e econ mica. O caso paradigmático é o do cidadão que reside em um município-dormitório da periferia metropolitana e trabalha no polo central. Ele vive uma dupla alienação: paga impostos e vota em seu município de residência, mas tem sua vida cotidiana profundamente afetada pelas políticas de mobilidade, segurança e desenvolvimento econ mico de outro município. Essa cisão entre o espaço da vida e o espaço da política gera o que Ribeiro (2021) identifica como um "déficit democrático metropolitano", onde os direitos do cidadão são cerceados por fronteiras administrativas anacrônicas.

A construção de uma identidade metropolitana no Brasil enfrenta barreiras históricas e culturais. A forte identificação com o município de origem e as rivalidades entre cidades vizinhas dificultam a percepção de pertencimento regional. Entretanto, como observam Rolnik (2015) e Ribeiro (2024), conflitos compartilhados, como a luta por transporte público integrado, a defesa de mananciais e o enfrentamento da violência urbana, podem funcionar como catalisadores de uma consciência metropolitana baseada em um destino comum, fundada mais em interesses coletivos do que em afetos locais.

A dificuldade de construir um sentimento de pertencimento e uma identidade metropolitana   outra face desse desafio. As fortes identidades municipais e as rivalidades históricas entre cidades vizinhas são barreiras culturais poderosas. No entanto, Ribeiro aponta potencialidades para a emergência dessa consciência. Conflitos comuns, como a luta por um sistema de transporte público



## RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

integrado ou a defesa de um manancial que abastece toda a região, podem servir como catalisadores para a percepção de um destino comum. A compreensão de que problemas como a violência, a crise habitacional e a degradação ambiental não respeitam limites municipais pode forjar uma identidade baseada em interesses compartilhados (Ribeiro, 2024).

Fundamental para superar esse impasse é o princípio da solidariedade metropolitana, que reconhece a profunda interdependência entre os municípios que compõem uma região metropolitana. É necessário tornar visível e incontestável o fato de que a metrópole funciona como um único organismo socioeconômico. Quem mora na Baixada Fluminense ou na Zona Leste de São Paulo sustenta a economia do centro do Rio de Janeiro e de São Paulo com seu trabalho e consumo, gerando riqueza que, frequentemente, não é reinvestida em suas regiões de origem (Maricato, 2011). Esta dinâmica constitui uma forma de "espoliação urbana" (Kowarick, 2009), onde a periferia subsidia o centro. Reconhecer essa interdependência é o primeiro passo para construir um pacto social metropolitano, onde os custos e benefícios do desenvolvimento sejam compartilhados de forma mais equitativa, com base em uma solidariedade de fato, e não apenas retórica.

### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à metrópole se consolida como um direito humano fundamental porque a vida contemporânea no Brasil é, em escala crescente, uma vida metropolitana. Os processos que determinam o acesso ao trabalho, saúde, educação e lazer transcendem radicalmente os limites municipais. Quando um cidadão tem seu usufruto da metrópole negado – seja por um sistema de transporte público ineficiente que o priva de oportunidades, seja por uma segregação socioespacial que o confina a territórios precários –, ele sofre uma privação do próprio "direito a ter direitos", na formulação de Hannah Arendt. Essa privação materializa-se em violações concretas, como a crise habitacional, a mobilidade caótica e a ausência de saneamento básico, que violam diretamente direitos humanos já consagrados, como moradia, locomoção e saúde e previstos na Constituição Brasileira de 1988.

A estrutura federativa municipalista, herdada da Constituição de 1988, mostrou-se insuficiente para garantir direitos em uma realidade metropolitana. Ela produz uma cidadania fragmentada, na qual o indivíduo que reside em uma cidade-dormitório e trabalha em outra vê seus direitos cerceados por fronteiras administrativas anacrônicas. Seu voto e sua tributação local são incapazes de influenciar as políticas regionais que mais impactam sua vida quotidiana, criando um profundo déficit democrático. Portanto, o direito à metrópole é a condição necessária para o exercício de uma cidadania plena e substantiva, que só pode ser efetivada na escala real onde os fenômenos urbanos se manifestam e onde as decisões cruciais são tomadas.

Por fim, o direito à metrópole é um direito humano porque reconhece a profunda interdependência entre os municípios que compõem uma região metropolitana. A metrópole funciona como um único organismo socioeconômico, onde a população da periferia sustenta a economia do centro com seu trabalho e consumo, frequentemente sem que a riqueza gerada seja reinvestida em suas regiões de origem. Garantir esse direito significa institucionalizar a solidariedade interfederativa, assegurando que os custos e benefícios do desenvolvimento sejam partilhados de forma equitativa. Sem essa perspectiva, que é a única capaz de enfrentar problemas de dimensão regional como a crise climática, a segregação espacial, a mobilidade e a gestão de recursos hídricos, qualquer projeto de sustentabilidade urbana estará fadado ao fracasso, aprofundando injustiças espaciais e negando o direito a um futuro comum.



## RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

### REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. **Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo**. Editora Companhia das Letras, 2013.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 133, p. 1-24, 11 jul. 200
- BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jan. 2015.
- COSTA, C. A.; ALTEMAN CHRISTOFARO, L. Direito   Cidade x Direitos Humanos: breves aproxima es na questão urbana. **Revista Terceiro Incluído**, Goiânia, v. 14, n. 1, p. e14118, 2024. DOI: 10.5216/teri.v14i1.80438. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/teri/article/view/80438>. Acesso em: 23 out. 2025.
- HARVEY, David. Neoliberalismo como destrui o criativa. **INTERFACEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**, São Paulo, v. 2, n. 4, tradu o de Marjane Vieira Lisboa, ago. 2007. Disponível em: [http://www.interfacehs.sp.senac.br/br/traducoes.asp?ed=4&cod\\_artigo=74](http://www.interfacehs.sp.senac.br/br/traducoes.asp?ed=4&cod_artigo=74). Acesso em: 21 out. 2025.
- HARVEY, David. O direito   cidade. **Lutas sociais**, n. 29, p. 73-89, 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 2022: resultados do universo**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 22 out. 2025.
- KOWARICK, L cio. **Escritos Urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.
- KOWARICK, L. **Viver em Risco**. São Paulo: Editora 34, 2009.
- LEFEBVRE, Henri. **O Direito   cidade**. Tradu o: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.
- LUQUEZ, Juliana. A tri de periferiza o-espolia o-segrega o como nexos interpretativos da urbaniza o brasileira. **PERIFERIAS**, p. 147.
- MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Metr poles Brasileiras: síntese da transforma o na ordem urbana, 1980-2010**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. A Questão Metropolitana Brasileira: Entrevista com Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. In: COSTA, Marco Aurélio (org). **50 Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano no cenário de adapta o das cidades   mudanças climáticas e   transi o digital**. Brasília: IPEA, 2024.
- ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares: a coloniza o da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SALATA, Andre Ricardo; RIBEIRO, Marcelo Gomes. **Boletim Desigualdade nas Metr poles**. Porto Alegre, n. 15, 2024. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetr poles.net.br/>. Acesso em: 19 out. 2025.
- SOUZA, C. Governos e Sociedades Locais em Contextos de Metropoliza o e de Descentraliza o. In: LIMA, R. S.; PIRES, R. R. C. (Org.). **Governança Metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 21-44.