

## 2

# DIREITO PÚBLICO E DIREITO URBANÍSTICO

### 2.1

#### Cidade, urbanismo e democracia

Os filósofos são unânimes em afirmar que a filosofia só poderia mesmo surgir no ambiente livre das cidades antigas. Ou seja, em um ambiente onde as idéias pudessem florescer e circular livremente. E é exatamente essa liberdade que fez surgir o ideal democrático, no âmbito da polis, como fruto de relações econômicas, políticas e culturais que se travaram no espaço urbano, com a plena e livre participação dos cidadãos. Portanto, pode-se afirmar que a cidade, na sua origem, surgiu como o espaço do pensamento filosófico, da democracia e do exercício da liberdade.

Com efeito, as cidades antigas já eram o espaço onde se estabeleciam as relações de poder, o sistema econômico, a circulação das mercadorias, a produção do saber, as relações sociais e, sobretudo, a participação do cidadão na vida da polis. É por isso que a idéia de cidadania vincula-se à polis grega. Como se sabe, a polis era composta de homens livres, com intensa participação política, em pleno exercício de uma democracia direta, assentada sobre os direitos e deveres da coletividade, publicamente debatidos por todos os cidadãos. Nelson Saldanha<sup>1</sup>, em notável opúsculo, adota a metáfora do *jardim* e da *praça*, para especular sobre o espaço público e o espaço privado, na antiga Grécia e em Roma.

---

<sup>1</sup> Veja-se a respeito das dimensões pública e privada na cidade antiga, a página muito original de Nelson Saldanha: “O desdobramento desses dois “momentos”, ou duas dimensões do viver – a pública e a privada – poderia ser rastreado no processo de estruturação social em cada uma das chamadas grandes culturas. Poderia inclusive ser vislumbrada (embora certamente sem maior nitidez) no próprio surgimento das estruturas e na institucionalização das práticas. Então teríamos uma série de subtemas...Teríamos uma variada série de conjecturas a explorar, algumas delas com seus estudos históricos já feitos: por exemplo, a dualidade de cultos, um público e o outro privado, tanto na antiga Grécia como em Roma, foi persuasivamente fixada na sempre notável *Cite Antique de Fustel de Coulanges*. Cultos distintos, embora solidários. Colocando sobre o panorama histórico-cultural das culturas antigas – em sua respectiva fase “antiga”- algumas questões que parecem permanentes, pode-se também especular sobre a relação entre a vivência do jardim, e da praça e das diferentes classes sociais. Seria o jardim uma criação das classes altas? Seria diferente a atitude do plebeu e do nobre, naquelas fases “antigas”, diante do chamado espaço público? E, avançando um pouco sobre um tema que deverá vir adiante, seria viável perguntar por uma ética do jardim e outra da praça, correspondentes ao predomínio do ethos privado ou do ethos público em dado contexto histórico.in *O Jardim e a Praça.Ensaio sobre o lado privado e o lado público da vida social e histórica*. Porto Alegre: Ed. Sérgio Fabris, 1986, p. 13/14.

No clássico *A cidade antiga*, Fustel de Coulanges lembra como era a vida de um ateniense:

“um dia o ateniense é chamado à assembléia do seu demo... outro dia esse mesmo ateniense é convocado para a assembléia da sua tribo... três vezes por mês, regularmente, deve assistir à assembléia geral do povo e não tem o direito de faltar... não pode votar se não esteve presente desde o início da assembléia, tendo ouvido todos os discursos. Para o ateniense o voto é assunto dos mais sérios; ora se trata de nomear os seus chefes políticos e militares, isto é, aqueles a quem o seu interesse e a sua vida vão ser confiados por um ano; ora será um imposto que deve ser criado ou uma lei que deve ser modificada; ou é sobre a guerra que deve votar, sabendo como terá de dar o seu próprio sangue, ou de algum filho seu. Os interesses individuais estão inseparavelmente ligados aos interesses do Estado.”<sup>2</sup>

Portanto, não é de maneira alguma descabida a associação entre cidade e democracia, mesmo pela identidade política da expressão cidade, oriunda da *polis*, diferindo-se da *urbe*, cuja dimensão era nitidamente espacial, como ensina desde sempre Fustel de Coulanges<sup>3</sup>, já que no âmbito daquela se desenvolveram os mecanismos de participação política, a afirmação da liberdade e o pleno exercício da cidadania. Pode-se também afirmar que aquelas mesmas relações econômicas, políticas e socioculturais, que se desenvolveram nas cidades antigas, continuam se estabelecendo nas cidades contemporâneas, onde estão sediados os poderes constituídos, os *locus* de produção e reprodução do saber, a produção de mercadorias e os mercados, os espaços de debate e de tomada das decisões políticas.

Essa mesma vinculação entre cidade e democracia pode também se estabelecer entre democracia e urbanismo<sup>4</sup>, termo derivado do latim, *urbe*, que é sinônimo de cidade. Muito embora o urbanismo tenha surgido como ciência da planificação dos espaços urbanos, ele é hoje definido como o conjunto das “relações entre o espaço da cidade e a sociedade que nela vive”.<sup>5</sup> O urbanismo encerra uma idéia que vai além do simples planejamento físico da cidade, para abranger também o planejamento de espaços institucionais, onde se devem travar as relações políticas, econômicas e sócio-culturais que definem o estilo de vida

<sup>2</sup> COULANGES, Fustel de Coulanges. *A Cidade Antiga*. Tradução Pietro Nasseti. Porto Alegre: Editora Martin Claret. 2002, p. 145.

<sup>3</sup> “*Cidade e urbe não foram palavras sinônimas entre os antigos. A cidade era a associação religiosa e política das famílias e das tribos; a urbe, o lugar de reunião, o domicílio e sobretudo o santuário desta sociedade*” In: *op.cit.*, p. 145.

<sup>4</sup> “*Assim, a sociedade humana, nesta raça, não cresceu como um círculo, que alastrasse pouco a pouco mas, ao contrário, pela agregação de pequenos grupos, de há muito constituídos. Várias famílias formaram a fratria, várias fratrias a tribo, e diversas tribos a cidade.*” In: *op. cit.*, p. 138.

<sup>5</sup> GONÇALVES JÚNIOR, Antônio José et alii, *O que é urbanismo?*, Editora Brasiliense, 2000, p. 18.

dos cidadãos e o modelo dos espaços urbanos. Logo, verifica-se que o urbanismo está indissociavelmente ligado à idéia de planejar para viabilizar a participação, a liberdade e a cidadania.

É exatamente por isso que o direito urbanístico se apresenta como um ramo do direito estreitamente relacionado ao direito constitucional<sup>6</sup>, conduzindo sempre interesses difusos e coletivos, cuja legislação é considerada de natureza cogente, porque é de interesse geral e visa a ordenação racional dos espaços urbanos, a funcionalidade desses espaços, a boa qualidade de vida das pessoas que neles vivem, bem como a gestão democrática das cidades. Além disso, o direito urbanístico mantém íntima relação com outros ramos do direito público, como o direito administrativo, do qual pode se dizer tenha se originado, o direito econômico e o direito ambiental, o direito tributário, o direito processual e o direito penal. Por outro lado, não se deve olvidar a ontologia civilista de várias das instituições de direito urbanístico, plasmada na própria origem romana das instituições que primeiro definiram direitos patrimoniais vinculados à urbanidade e seu eventual condicionamento, como é o caso exemplar dos direitos de vizinhança, bem assinalado por Ricardo Lira<sup>7</sup>.

O direito urbanístico, assim, confirma a nota característica das disciplinas jurídicas que afirmaram sua autonomia didático-científica na contemporaneidade, revelando o seu caráter acentuadamente interdisciplinar. Esta é a precisa constatação de Rosângela Lunardelli Cavallazzi<sup>8</sup>, ao abordar especificamente a questão:

“A natureza do feixe de direitos que estrutura o direito à cidade, a exemplo dos direitos do consumidor e do meio ambiente é sua titularidade indefinida, vez que se desloca da clássica prerrogativa da titularidade individual, de matiz liberal, para alcançar o conjunto da sociedade segundo a perspectiva solidária da justiça distributiva. A tendência crescente no sentido de proteger os interesses difusos configura-se em fenômeno global, típico da pós-modernidade.”

<sup>6</sup> É na Constituição Federal que se encontram as diretrizes da política urbana. Tal relação foi bem observada no estudo de Rogério Gesta Leal, quando indaga acerca de cidade e cidadania: “*Se é perceptível a vinculação necessária entre cidadania e cidade, enquanto espaço público do entendimento/consenso, não é suficiente constituir um novo conceito de cidadania (participante, democrática, crítica, responsável), mas impões-se levar em conta, no limite deste trabalho, dois aspectos: (a) se há no denominado Estado Democrático de Direito brasileiro instrumentos e mecanismos materiais que ensejem esta nova perspectiva de cidadania; (b) se podemos demarcar algum plano empírico-eficaz desta cidadania no cotidiano das cidades*” Cf. LEAL, Rogério Gesta. *Direito Urbanístico*, op. cit., p. 67.

<sup>7</sup> LIRA, Ricardo. *Elementos de Direito Urbanístico*, op. cit., p. 46.

<sup>8</sup> CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; ARAÚJO, Eloísa Carvalho. Revendo os papéis da ordem jurídica e urbanística na cidade do Rio de Janeiro. In: SCHICCHI, Maria Cristina; BENFATTI, Dênio. (Org.) *Urbanismo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro*. Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004

### 2.1.1

#### O direito urbanístico

A ordem urbanística é questão que interessa não só aos moradores deste ou daquele bairro, a este ou aquele agrupamento social, mas interessa também a toda a coletividade urbana, na medida em que a prévia ordenação da ocupação do solo, segundo normas e critérios racionais, é providência indispensável para que o homem possa utilizá-lo nas funções urbanas elementares de habitação, trabalho, recreação e circulação.<sup>9</sup> Tal direito remete à utilização básica da terra como uma prerrogativa humana, enunciada de modo pioneiro na Declaração de Vancouver, em 1976, como ensina Ricardo Pereira Lira:

” A propriedade fundiária é um bem de produção. O solo é incomensurável em seu valor, tanto para os particulares, como para o povo em seu conjunto. Nele se radicam a fonte de alimentação das gentes, as riquezas criadoras dos instrumentos elementares para a satisfação das incontáveis necessidades vitais, e todo o sistema habitacional dos seres humanos. Dele se extraem as substâncias curativas e de fortalecimento, as possibilidades inesgotáveis de recreio e lazer, e, sobretudo, nele se exerce a liberdade essencial do homem ir e vir. O solo é toda hipótese e possibilidade de vida.”<sup>10</sup>

Segundo o professor José Afonso da Silva, “as normas urbanísticas, por serem de direito público, são compulsórias, cogentes”. E são de direito público exatamente “porque regulam (regram, normatizam, impõem modo de agir) uma função pública, que é a atividade urbanística do poder público, conformando, por outro lado, a conduta e as propriedades dos particulares a seus ditames”.<sup>11</sup>

O interesse difuso conduzido pelas normas urbanísticas de ordenamento e ocupação do solo urbano é ressaltado por Hely Lopes Meirelles quando ensina:

<sup>9</sup> Advindo a idéia de ocupação do solo, evidentemente, da possibilidade de disposição da terra, é de ser mais uma vez referida a Declaração de Vancouver de 1976, em seu Princípio Geral n. 10 “ *A terra é um dos elementos fundamentais dos assentamentos humanos. Todo o Estado tem direito a tomar as medidas necessárias para manter sob fiscalização pública o uso, a propriedade, a disposição e a reserva de terras. Todo Estado tem direito a planejar e administrar a utilização do solo, que é um dos seus recursos mais importantes, de maneira que o crescimento dos centros populacionais, tanto urbanos como rurais, se baseiem num plano amplo de utilização do solo. Essas medidas devem assegurar a realização dos objetivos básicos d reforma social e econômica para cada Nação, de conformidade com o seu sistema e suas leis de propriedade da terra.*”

<sup>10</sup> LIRA, Ricardo-Cesar Pereira, *Elementos de Direito Urbanístico*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar. 2ª. Ed. 2001, p. 312.

<sup>11</sup> SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 53. Em outra passagem, verifica-se a presença da estrita legalidade em matéria urbanística: “ *...Como tal, só pode atuar nos quadros do direito, porque está sujeita ao princípio da legalidade...V~e-se, pois, que se trata de atividade que há de exercitar-se segundo normas de lei naquilo em que crie direitos ou imponha obrigações aos particulares.*” In: *op cit*, p. 28.

“como as demais imposições do Poder Público, as urbanísticas nascem revestidas de *imperium*, inerente a toda ordem estatal, tornando-se obrigatórias não só para os particulares como para a própria Administração, visto que a submissão dos indivíduos e das autoridades às normas legais constitui peculiaridades dos Estados de Direito, como o nosso (...) as limitações urbanísticas devem corresponder às justas exigências do interesse coletivo que as motiva.”<sup>12</sup>

O próprio Hely Lopes Meirelles, em outra passagem da sua mencionada obra, faz questão de enfatizar o interesse coletivo ou difuso na observância das normas e limitações urbanísticas, destacando que as mesmas, “*por sua natureza de ordem pública, destinam-se, pois, a regular o uso do solo, as construções e o desenvolvimento urbano, objetivando o melhoramento das condições de vida coletiva, sob o aspecto físico-social*”.<sup>13</sup>

A atividade urbanística está, portanto, regulada por preceitos jurídicos de ordem pública, ou cogente. E se essa atividade se apresenta mesmo, como ensina Hely Lopes Meirelles, como um “*conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade*”<sup>14</sup>, então, a observância do princípio da legalidade, em matéria de direito urbanístico, corporifica já o evidente interesse difuso de toda a sociedade naturalmente interessada na regularidade física e jurídica do meio ambiente urbano.

Ronaldo Coutinho, aliás, identificou de modo percuciente a evolução dos sujeitos de direito na evolução das instituições jurídicas até o surgimento do *sujeito coletivo*, categoria tão cara à disciplina jurídica das cidades:

“Vê-se, portanto, que à noção axial do Direito moderno, o sujeito de direito, contrapõem-se...os novos sujeitos coletivos, num quadro marcado pelo paradoxo entre uma crescente demanda de justiça, por parte de diversos setores da sociedade, e uma proporcional perda de eficácia e operacionalidade dos mecanismos institucionais de gestão das tensões e dos conflitos de interesses. Daí a relevância das questões teóricas embutidas na discussão doutrinária sobre os interesses difusos.”<sup>15</sup>

Dessa maneira, a proteção jurídica do meio ambiente urbano, quer pelo seu aspecto estético, quer pelo aspecto da sua funcionalidade, é matéria de ordem

<sup>12</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985, p.

<sup>13</sup> *Op.cit.*, p. 384.

<sup>14</sup> *Op. cit.*, p. 377.

<sup>15</sup> COUTINHO, Ronaldo do Livramento. *Direito Ambiental das Cidades: questões teórico-metodológicas in O Direito Ambiental das Cidades (Ronaldo Coutinho e Rogério Rocco org.)*. Rio de Janeiro: Ed. DP&A, 2004, p.30

pública, de interesse difuso de toda a coletividade. Daí porque o direito urbanístico, sobretudo entre nós, vai ganhando foros de legislação pública, com força impositiva, capaz de restringir a propriedade e limitar interesses privados<sup>16</sup> para a consecução de seus objetivos de planejar o espaço urbano e garantir a participação dos cidadãos nos processos decisórios sobre a gestão das cidades.

No Brasil, a competência para editar normas de direito urbanístico é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal: artigo 24, I da Constituição Federal de 1988. Todavia, naquilo que se refere aos assuntos de interesse local, essa competência legislativa passa para os municípios, artigo 30, I da Constituição, que, aliás, legislam sempre suplementando a legislação federal e estadual, conforme o art. 30, II da Carta Constitucional. Tal significa dizer que o ordenamento jurídico urbanístico, na verdade, tem a sua fonte formal nas três esferas de poder: federal, estadual e municipal. É por isso que normas de direito urbanístico são encontradas tanto na Constituição Federal, quanto nas constituições estaduais e em legislações dos municípios, nas suas leis orgânicas, nos seus planos diretores, nas suas leis de zoneamento, entre outras.

No plano federal, temos hoje a Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, o chamado “Estatuto da Cidade” que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana no Brasil, e que pode ser considerado verdadeiro marco institucional da nossa tão esperada reforma urbana.<sup>17</sup> Esse diploma legal, comprometido com a idéia de cidades sustentáveis e democraticamente geridas, estabelece diretrizes e institui alguns instrumentos que buscam a execução de uma política urbana “*em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental*”.<sup>18</sup>

O Estatuto da Cidade está todo ele perpassado por normas que prefiguram direitos difusos e coletivos, bem como normas que visam a garantir a gestão democrática da cidade, tais como, por exemplo, a norma que garante a

---

<sup>16</sup> SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*, op.cit., p. 28. É o excerto: “*Como acabamos de ver, a atividade urbanística é de natureza pública, e se exerce constringendo e limitando interesses privados*”

<sup>17</sup> LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 80.

<sup>18</sup> Artigo 1º do Estatuto da Cidade: “*Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nessa Lei. **Parágrafo Único:** Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental.*”

*“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”*

É necessário reconhecer, no entanto, que o Brasil tem uma lastimável trajetória de urbanização caótica e descontrolada, quase sempre determinada por interesses corporativistas. O professor Milton Santos lembra que a urbanização brasileira sempre se submeteu aos interesses corporativos de grupos, às vezes de grandes empresas nacionais e estrangeiras, com privilégios especiais no processo de urbanização. De modo que, no Brasil, pode-se até mesmo falar na existência de “cidades corporativas”<sup>19</sup>, onde o interesse privado sobrepõe-se ao público, com graves conseqüências para a qualidade de vida urbana. Outros pesquisadores das cidades latino-americanas observaram esse quadro pernicioso, com raízes profundas na desigualdade social e na falta de efetividade da cidadania, como na observação atenta de Manuel Castels:

“Marginais? 20% da população de Lima (1964), 16% no Rio (1964), 30% em Caracas (1958), 10% em Buenos Aires, 25% no México (1952) etc. A maioria dos estudos realizados sobre este tema mostra que não se trata de forma alguma de “zonas de desorganização social”, que ao contrário, a coesão interna desses grupos é maior que no resto do aglomerado e chega mesmo a se concretizar nas organizações de base local. Em compensação, é freqüente que os objetivos destes grupos assim estruturados não coincidam com os fins socialmente reconhecidos, quer dizer, em última análise, com os interesses da classe dominante. É necessário portanto não cair no paradoxo de falar de marginalidade onde o termo mais adequado é contradição.

A urbanização latino-americana caracteriza-se então pelos traços seguintes: população urbana sem medida comum com o nível produtivo do sistema; ausência de relação direta entre emprego industrial e crescimento urbano; grande desequilíbrio na rede urbana em benefício de um aglomerado preponderante; aceleração crescente do processo de urbanização; falta de empregos e de serviços para as novas massas urbanas e, conseqüentemente, reforço da segregação ecológica das classes sociais e polarização do sistema de estratificação no que diz respeito ao consumo.”<sup>20</sup>

Além disso, é certo que a sociedade brasileira ainda não se conscientizou, e, portanto, não tem uma cultura de defesa dos espaços urbanos, nem de participação nas decisões políticas sobre a necessidade, forma e destinação desses espaços. Os movimentos sociais urbanos somente agora começam a se estruturar em associações de moradores, associações de defesa do meio ambiente, do

<sup>19</sup> SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5ª edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005, p. 109.

<sup>20</sup> CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000, p. 98, 99.

patrimônio histórico, paisagístico e cultural, e não têm nenhuma tradição de luta pela qualidade de vida nas cidades, nem de defesa dos interesses urbanísticos.

### 2.1.2

#### **Estatuto da Cidade: diretrizes gerais e instrumentos da política urbana**

A Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) veio para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Conforme disposição constitucional (art. 182, caput), reafirmada no Estatuto (art. 2º, caput c.c art. 1º, parágrafo único), a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Para o cumprimento deste desiderato, o legislador infraconstitucional dispensou especial atenção aos conceitos operacionais de *função social da propriedade urbana*, *cidades sustentáveis* e *gestão democrática da cidade*, colocando-os mesmo no âmago da política urbana. Tais conceitos perpassam todo o Estatuto da Cidade, servindo de base para a fixação das diretrizes gerais e dos instrumentos da política urbana, traçados, respectivamente, nos artigos 2º e 4º do Estatuto.

O direito de propriedade, que na sua origem foi essencialmente privatístico, egoístico e absoluto, veio ao longo dos tempos sofrendo uma série de modificações estruturais, chegando, hoje, a ser compreendido numa perspectiva socializante<sup>21</sup> e solidarista, porque não mais entendido como o poder absoluto de usar, gozar e dispor da coisa da forma que melhor aprouver aos interesses particulares do proprietário. A propriedade impõe, hoje, para o seu titular, uma autêntica obrigação de fazer, consistente no dever de cumprir a sua função social, sem a qual sequer se pode falar em “direito de propriedade”. A propriedade que não cumpre sua função social pode ser entendida como uma situação fática, mas jamais jurídica, posto que aí não estará presente qualquer direito amparado pelo ordenamento jurídico. É por isso que a Constituição Federal, ao mesmo tempo em que garante o direito de propriedade, prescreve que ela atenderá sua função social, artigo 5º, incisos XXII e XXIII. Não resta, pois, qualquer dúvida de que, atualmente, a função social da propriedade integra o próprio conceito do “direito

---

<sup>21</sup> TEPEDINO, Gustavo. **Contornos da Propriedade Privada**. In *Temas de Direito Civil II*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 269.



de propriedade”, não sendo nem limitação nem atributo deste último, mas verdadeiro elemento estrutural, cuja falta macula a sua própria existência.

Em todo o mundo, mas principalmente nas sociedades do capitalismo periférico, marcadas pela mais diversas mazelas sociais e pela precariedade da vida e do meio ambiente urbano, a propriedade privada tende cada vez mais a assumir a feição não de privilégio ou regalia, mas de verdadeira responsabilidade do seu titular. Enquanto bem de produção, destinado, desde sempre, a que o homem retire dela o seu sustento e faça dela sua morada, a terra, seja urbana ou rural, deve estar sempre voltada ao atendimento das necessidades humanas, não se concebendo possa servir a meros interesses especulativos de grupos restritos e elitizados da sociedade. Porque, por natureza e definição, a terra destina-se ao cumprimento de uma função social, o proprietário, sobretudo hoje, é o depositário de uma grande responsabilidade social, o que implica a consequência inevitável de que aquele que não corresponde a esta responsabilidade, deixando de promover o bom e adequado uso do solo, deve perder a propriedade em prol do bem coletivo, a fim de que outrem – o Poder Público ou outro particular – lhe dê o destino que é da sua natureza.

Nessa mesma ordem de pensamento está a questão das “cidades sustentáveis”<sup>22</sup>. A cidade, como se sabe, é o espaço destinado à vivência dos cidadãos, ao desenvolvimento das relações sociais, econômicas, políticas, culturais. Como espaço privilegiado onde deve florescer e desenvolver a vida material e espiritual do homem contemporâneo, necessário é que as cidades ofereçam todas as condições propícias para o saudável convívio humano, capazes de garantir a qualidade e a sustentabilidade do meio ambiente urbano. É sob esse aspecto que avultam de importância tanto o urbanismo quanto o direito urbanístico. O urbanismo, como já referido atrás, pode ser entendido como o

---

<sup>22</sup> Henri Acselrad esclarece que a “noção de cidade sustentável” instaura uma nova cena de enunciação, onde uma trama de múltiplos personagens e falas entrecruzadas reelabora as representações da cidade. Desencadeia-se um jogo lendário de singularizações das cidades, de ligação entre o seu passado, presente e futuro através de uma ordem linear, de sua transformação em um quase personagem dotado de um corpo/território e uma alma/cultura cidadina. Três procedimentos simbólicos são acionados: o de reconfiguração do espaço através de uma imagem que articula os campos semânticos distintos da natureza e da cidade; o da reproblemática da ação através da aplicação de uma racionalidade científica ecológica ao urbano; o da reinstruturação do tempo por novas formas de duração- patrimoniais das coisas.” In: ACSELRAD, Henri. *A Duração das Cidades. Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2001, p.49.

conjunto das “relações entre o espaço da cidade e a sociedade que nela vive”<sup>23</sup>, exprimindo, assim, a atividade destinada a ordenar e a planificar o uso e a ocupação do solo urbano, bem como a possibilitar os espaços públicos e institucionais necessários ao pleno desenvolvimento das relações sociais, econômicas, políticas e culturais. O direito urbanístico, por sua vez, poder ser entendido como o conjunto de regras, princípios e institutos jurídicos destinados a regular a atividade urbanística, vale dizer, destinados a impor condições, prerrogativas e sujeições ao poder público no desempenho da função pública relacionada ao urbanismo. Tanto o urbanismo como o direito urbanístico devem, pois, ter como norte a garantia de uma sadia qualidade de vida nos espaços urbanos, primando não só pelo atendimento das necessidades físico-materiais da sociedade cidadina, mas também das necessidades políticas e culturais implicadas no pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, vale dizer, da gestão democrática e participativa da cidade, possibilitando que os espaços públicos sejam cada vez mais ampliados e efetivamente ocupados pelos cidadãos.

Evidentemente, a sustentabilidade dos espaços urbanos não se restringe tão só ao oferecimento das condições materiais e político-culturais necessárias ao convívio dos cidadãos. De fato, não se poderia falar em “cidades sustentáveis” se estas condições fossem asseguradas no presente, com prejuízo para as gerações futuras, comprometendo as vindouras condições de vida no meio ambiente urbano. A satisfação das diversas necessidades sociais implicadas no pleno desenvolvimento das relações sociais, econômicas, políticas e culturais travadas no espaço urbano há, necessariamente, de se dar de forma que seja possível a sua produção e reprodução no futuro, ou seja, de forma não degradante do meio ambiente urbano.

Este conceito, já bastante difundido no campo do direito ambiental sob a rubrica “desenvolvimento sustentável”, é agora transplantado para o direito urbanístico, encerrando neste a idéia de cidades capazes de oferecer todas as condições necessárias e propícias ao desenvolvimento das complexas relações urbanas, tanto para as presentes quanto para as futuras gerações. É esta a idéia expressa no art. 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no qual a sustentabilidade urbana é alçada ao status de autêntico direito dos cidadãos.

---

<sup>23</sup> GONÇALVES JÚNIOR, Antônio José et alii, *O que é urbanismo?*, op. cit., p. 18

Por fim, a “gestão democrática da cidade”, considerada idéia e princípio que orienta todo o Estatuto da Cidade, nada mais é do que a expressão particularizada, num âmbito específico – o urbanismo, o direito urbanístico, a definição de função social da Cidade – do Estado Democrático de Direito previsto na Constituição Federal de 1988. Tal perfil do Estado Moderno se caracteriza, essencialmente, pela participação política. É sabido que a característica peculiar ao Estado Democrático de Direito, quando comparado ao outros perfis assumidos pelo Estado Moderno, qual sejam, o Estado Liberal de Direito e o Estado Social de Direito, é a participação política.

A participação é, por assim dizer, o plus do Estado Democrático de Direito em relação às outras formas de Estado que também consagram a democracia e, pois, a soberania popular. Enquanto o Estado Liberal de Direito e o Estado Social de Direito se fundam na democracia representativa, o Estado Democrático de Direito assenta-se na democracia participativa, a qual conjuga o sistema representativo puro com mecanismos da democracia direta, tais como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de leis. A idéia de participação política caracteriza-se pela participação do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo, despontando, cada vez mais, não como a individualista e isolada participação do eleitor no momento único da eleição, mas sim como participação coletiva e organizada da população na definição dos rumos a serem seguidos pela polis.

No âmbito das questões urbanas, a democracia participativa se expressa na exigência de que as cidades sejam geridas com a participação daqueles que são os maiores interessados nos rumos que a polis deve seguir – os cidadãos, os habitantes dos espaços urbanos. Tal exigência, agora encartada em norma jurídica e cogente, artigo 2º, inciso II, do Estatuto da Cidade, nada mais é do que a expressão jurídica de uma exigência política, qual seja, a de que aqueles que serão afetados por uma decisão tenham a oportunidade de influírem no processo de formação dessa mesma decisão, garantindo-se-lhes o direito de serem ouvidos e de terem as suas opiniões e considerações efetivamente levadas em conta no momento decisório. Ainda no encaixe do projeto de democracia não meramente política, mas também econômica e social, prevista na Constituição Federal de 1988, tem-se que a “gestão democrática da cidade” não se exaure na participação assegurada aos cidadãos na execução da política urbana. Significa, ainda, que a

atividade urbanística a ser desempenhada pelo poder público deve estar orientada no sentido da inclusão social, operando como verdadeiro instrumento de transformação social, através, por exemplo, da garantia de condições dignas de vida a todos os habitantes da cidade.

Como afirmado no início deste capítulo, “função social da propriedade urbana”, “cidades sustentáveis” e “gestão democrática da cidade” são chaves de sentido que atravessam todo o Estatuto da Cidade, orientando tanto a fixação das diretrizes gerais quanto a especificação dos instrumentos da política urbana. No campo das diretrizes gerais da política urbana, fixadas no art. 2º do Estatuto da Cidade, destacamos os pontos que melhor fundamentam a hipótese central deste trabalho.

No que toca à gestão democrática da cidade, entendida esta tanto na perspectiva da democracia participativa quanto na perspectiva da democracia social e econômica previstas na Constituição, podemos citar o inciso II, que garante a “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”. No mesmo sentido, temos o inciso XIII, que prevê a “audiência do Poder Público Municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população”. Relacionados com a idéia de democracia social e econômica, temos o inciso IX, que impõe a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”; o inciso X, o qual cria para os Poderes Públicos a obrigação de “privilegiar os investimentos sociais geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais”; o inciso XIV, no qual fica estabelecida como diretriz geral a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerada a situação sócio-econômica da população e as normas ambientais”; e, por fim, o inciso XV, o qual prevê a “simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais”.

Com relação aos instrumentos da política urbana, temos o artigo 4º do

Estatuto da Cidade, onde referidos instrumentos são especificados, ainda que não o sejam de forma taxativa. Também neste ponto analisaremos apenas os instrumentos mais diretamente relacionados à garantia da função social da propriedade urbana, da sustentabilidade e da gestão democrática das cidades. Como forma de assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, e regulamentado o parágrafo 4º do art. 182 da Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade prevê o “imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, IPTU progressivo no tempo”, a “desapropriação” e o “parcelamento, edificação ou utilização compulsórios”, artigo 4º, inciso IV, letra “a”, inciso V, letras “a” e “i” c.c. artigo 5º, artigo 7º e artigo 8º.

Para garantir o direito às cidades sustentáveis, o Estatuto prevê o “tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano”, a “instituição de unidades de conservação”, a “regularização fundiária”, o “Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV)”, especificados, respectivamente, no inciso V, letras “d”, “e” e “q”, e inciso VI do artigo 4º.

A fim de viabilizar a gestão democrática da cidade, entendida tanto no seu aspecto eminentemente político, quanto no seu aspecto econômico-social, o Estatuto da Cidade elenca como instrumentos da política urbana a “gestão orçamentária participativa” (ou “orçamento participativo”); o “referendo popular e plebiscito”; a “instituição de zonas especiais de interesse social”; a “usucapião especial de imóvel urbano”; a “assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos”, instrumentos estes previstos no inciso III, letra “f”, inciso V, letras “f”, “j”, “r” e “s”, todos do artigo 4º do Estatuto.

Finalmente, sem vincular-se de modo específico a alguma das idéias acima delineadas, mas estando, isto sim, intrincado de forma simultânea com o conjunto delas, temos o “Plano Diretor”, inciso III, letra “a”, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, do qual dependem, efetivamente, muitos dos instrumentos elencados nos parágrafos antecedentes.

### 2.1.3

#### Princípios de Direito Urbanístico

A existência de uma ordem urbanística constitucional verte do reconhecimento de valores aplicáveis à urbanidade, especificamente, como já se assinalou. Elementos que fazem parte dos arquétipos do constitucionalismo terão, por assim dizer, uma “leitura urbanística”, que irá dar o teor especial para a Cidade, de princípios fundamentais da Constituição, como se dá com a república, a federação, a democracia e a função social da propriedade.

Daí que a principiologia da Constituição, mercê da unidade que detém, qual se revela no ensinamento clássico de J.J. Canotilho<sup>24</sup> vai se refletir na definição jurídica da Cidade, inspirando os conceitos de que irá lançar mão o direito urbanístico para fundar seus institutos. Por isso que em um quadro como aquele identificado na experiência constitucional brasileira pós-1988 se irá identificar a existência de um verdadeiro sistema no qual os princípios fundamentais se minudenciam e especializam nos ambientes das diversas funções estatais, dos direitos sociais e das políticas públicas, fazendo gerar subsistemas que guardam em seus princípios e diretrizes setoriais o conteúdo axiológico que deriva do núcleo do sistema. Esta constatação, na esteira de ensinamentos de Larenz<sup>25</sup>, remete uma vez mais a Canotilho, em seu polêmico e festejado conceito de *Constituição Dirigente*, que explica precisamente a verdadeira “reação em cadeia” que faz brotar de normas de altíssimo grau de abstração a semente necessária para dar o fruto das realizações administrativas, concretas por excelência<sup>26</sup>.

Estas considerações fixam a idéia de que da Constituição surge a disciplina jurídica da urbanidade, que recebe por isto o influxo dos princípios do direito constitucional que, decorrentemente, fundam os princípios de direito

---

<sup>24</sup>Para o conceito de princípio, ver CANOTILHO, J. J. Gomes “...são normas que exigem a realização de algo da melhor forma possível de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas. Os princípios não proibem, permitem ou exigem algo em termos de tudo ou nada;” in *Direito Constitucional*. Ed. Almedina. 5ª. Ed. 1991. p. 545.

<sup>25</sup> Ver especificamente a referência às discussões de CANARIS e PAWLOWSKI acerca dos “sistemas axiológicos” e “sistema de princípios”: “O que resta é um sistema enquanto ordem axiológica ou teleológica, um sistema de conceitos jurídicos gerais, um tal sistema é um sistema de princípios jurídicos em que o “princípio”, ao invés do “conceito”, deve ser entendido como uma pauta aberta, carente de concretização...” in *Metodologia da Ciência do Direito*. Fundação Calouste Gulbenkian. 5ª. Ed. 1983. pág.200

<sup>26</sup> CANOTILHO, J. J. *A Constituição Dirigente e a Vinculação do Legislador. Contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. Coimbra Editora. 1982.

urbanístico. Estes vão aparecer explícita ou implicitamente no próprio texto constitucional e serão, por conta deste “diálogo”, princípios de direito urbanístico com força constitucional: princípio da função social da propriedade; princípio da função pública do urbanismo; princípio da afetação da mais-valia ao custo da urbanização, princípio da proteção ao meio ambiente, princípio da gestão democrática da Cidade, princípio da remissão ao Plano Diretor, princípio da cidade sustentável.

Como se sabe, os primeiros textos normativos<sup>27</sup> a referirem-se à função social da propriedade foram a Constituição mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar, de 1919, cujo art.153 foi retomado *ipsis verbis* pela Constituição da República federal da Alemanha, de 1949: “A propriedade obriga. Seu uso deve, ao mesmo tempo, servir ao bem estar social”. No Brasil, a função social da propriedade só ingressaria quase meio século depois. O nosso Código Civil, promulgado em 1916, inegavelmente influenciado pelo individualismo e patrimonialismo do Código de Napoleão, não trouxe qualquer referência à funcionalização da propriedade.

O aspecto funcional foi introduzido em nosso ordenamento de modo paulatino, notadamente a partir da modernização jurídica decorrente da Revolução de 1930, época em que regramentos de grande importância como o Código de Minas e o Código de Águas e, sobretudo, a Constituição de 1934<sup>28</sup>, iniciam uma mudança de paradigma em relação à propriedade absoluta, até então consagrada no direito brasileiro, para, já em sentido oposto, relativizar o instituto através de instrumento que correspondia a um conceito inovador, no prever o destacamento da propriedade do solo da propriedade do subsolo e dos potenciais geradores de energia elétrica, bases até hoje do regime jurídico da exploração mineral e de recursos hídricos, no Brasil. Este movimento como se assinalou, modifica realmente um paradigma ao romper com a teoria da acessão e restringir a

---

<sup>27</sup> A referência, frise-se, abrange os ordenamentos constitucionais e códigos civis. A primeira definição jurídica de função social da propriedade, insinuando os contornos de relativização do instituto, todavia, pode ser considerada a da encíclica *Rerum Novarum*, de 1891, do Papa Leão XIII. No plano das Constituições escritas é de ser ressaltada, na tradição jurídica latino-americana, com absoluto pioneirismo, a Constituição Mexicana de 1917, em seu art. 27. Observe-se o comentário: *Em este artículo, nuestra Carta de 1917 rompió com toda sea carcterización del derecho de propiedad, reconociendo a ésta su verdadera naturaleza de función social, que tiene por objeto hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación* in Helú, Jorge Sayeg. “El Constitucionalismo Social Mexicano”. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1991. p. 663.

<sup>28</sup> Veja-se o art. 118, da Constituição de 1934 – “As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas de água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.

propriedade de modo nuclear, ultrapassando o modelo de limitações administrativas de conteúdo extrínseco, que atinge a propriedade, conforme se sabe, apenas nos seus aspectos ditos externos, sem alterar a essência do instituto, reverente a uma definição clássica de poder de polícia administrativo.<sup>29</sup>

A década de 30 ficaria marcada, em toda criação jurídica do ciclo de Getúlio Vargas no poder, por uma postura intervencionista adotada pelo Estado brasileiro. Antes de a Constituição de 1946 definir explicitamente a função social da propriedade no plano da Ordem Econômica, a Constituição de 1934 e a Carta de 1937 já haviam preparado a funcionalização da propriedade, em sua primeira versão, em que o Estado, encarnando exclusivamente os interesses da sociedade - conceito que se adaptava inteiramente à feição autoritária do regime - assumia o papel limitador e os benefícios diretos da própria limitação, a propriedade estatal no Brasil, aliás, antecedeu em muito a perspectiva socializante, permanecendo na maioria dos casos, até hoje, imune a ela.

Na verdade, do ponto de vista estritamente normativo (ou seja, sem considerar os *fatores reais de poder*, categoria de Ferdinand Lassalle que não pode deixar de ser invocada quando se cuida da *práxis* constitucional da década de 1930<sup>30</sup>), a Constituição de 1934 relativiza inteiramente o direito de propriedade, vedando seu uso *contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar*.<sup>31</sup> Esta expressão imprecisa toma exatos contornos jurídicos, do ponto de vista axiológico, com a menção categórica à *utilização social da propriedade*, do art.147, dispositivo todavia setorial, inscrito fora do rol dos direitos fundamentais, no qual estava disposta a *propriedade*.<sup>32</sup>

Na experiência constitucional da ditadura militar, retorna a imperatividade dos fatores reais do poder, remarcados pelo sentido de “elegância jurídica” dada por Francisco Campos aos atos institucionais e sua “ordem jurídica supressiva da Constituição”. Nessa quadra histórica, dos anos sessenta e setenta, entretanto,

<sup>29</sup> LIRA, Ricardo. *Elementos de Direito Urbanístico*, op. cit., p. 56

<sup>30</sup> LASSALLE, Ferdinand, *A Essência da Constituição*. Trad. Brasileira. Ed. Liber Júris.

<sup>31</sup> Art. 113, inciso 17, da Constituição de 1934: “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.”

<sup>32</sup> Art. 147 – “ O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância no disposto no art. 141,p.16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.”



deve ser salientada a implantação definitiva do conceito de *planejamento estatal*, ensaiado em âmbito federal no ciclo nacionalista-desenvolvimentista de Vargas/ JK/ Jango, e consagrado em leis e decretos-lei da época, como a Lei 4.320/64 e o Decreto-lei 200/67 e disseminado na administração municipal que tornava cada vez mais importante, atendendo à demanda de um Brasil que se urbanizava com velocidade recorde em toda a História. De todo modo, no art. 157, III, era inserido na Constituição de 1967, no plano dos princípios da ordem econômica e social, a *função social da propriedade*.

Mas apenas com a Constituição de 1998, a função social da propriedade passou a integrar o rol dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, XXIII: “a propriedade atenderá a sua função social” ), o que lhe atribuiu aplicabilidade imediata e outras características jurídicas próprias do status de direito fundamental, a começar pela elevação axiológica ao mesmo patamar do direito de propriedade, assim a função social e o direito devem harmonizar-se, mercê do princípio da *unidade da Constituição*, o que importa, desde logo, considerar-se *relativa* a propriedade. A efetividade do princípio foi assegurada, ainda, pelos artigos 182 § 2º e 186 da Carta Constitucional, que estabelecem, em termos objetivos, os objetivos, os requisitos para o atendimento à função social da propriedade urbana e rural.

A transição do modelo anterior para o novo provoca naturalmente alguma instabilidade. Diante disso, os juristas têm avidamente buscado apoio em conceitos sólidos e instrumentos técnicos consagrados, dos quais ainda anda à cata a nova concepção. Quanto ao próprio conceito de função social da propriedade permanece alguma incerteza. O conteúdo ideológico sugerido pela expressão faz com que nela se vislumbre, vez por outra, uma ameaça de negação à propriedade privada e ao próprio sistema capitalista.

O temor explica-se, em parte, diante da própria evolução histórica do conceito de função social, que surge, na obra já citada do constitucionalista Leon Duguit, como contraposição ao direito subjetivo de propriedade. É só por meio de árduos esforços da doutrina italiana que a função social vem se consolidar como elemento interno do domínio, capaz de alterar a estrutura desse instituto jurídico.

Na concepção individualista de propriedade, definido como o direito de usar, e dispor das coisas de maneira absoluta, a função do domínio correspondia unicamente à proteção de interesses do proprietário. O titular do direito de

propriedade era dotado de um direito quase absoluto, cuja amplitude esbarrava apenas em limitações de caráter negativo, obrigações de não fazer que lhe eram impostas pelo poder público. E mesmo essas obrigações negativas eram consideradas excepcionais e estranhas ao instituto da propriedade.

A tudo isso veio se opor a idéia de função social. A crise de legitimação da propriedade privada, o movimento solidarista e a evidente influência que as experiências estatais socialistas e as teorias socialistas marxistas e não-marxistas evidenciaram a necessidade de se tutelar, com o instituto da propriedade, não apenas os interesses individuais e patrimoniais do proprietário, mas também interesses supra-individuais, de caráter existencial, que poderiam ser prejudicados pelo irresponsável exercício do domínio. Altera-se, assim, drasticamente a função da propriedade, que passa a abarcar também a tutela de interesses sociais relevantes.

A propriedade passa a ser vista não mais como direito absoluto ou “poder inviolável ou sagrado” do proprietário, mas como situação jurídica subjetiva complexa em que se inserem direitos, deveres, ônus, obrigações. Esses deveres não equivalem aqueles de caráter negativo, considerados externos ao domínio e impostos ao proprietário em nome do interesse público ou poder administrativo de polícia. São deveres de caráter também positivo atribuídos ao titular do domínio como consequência do próprio direito de propriedade.

A função social, impondo ao proprietário a observância de determinados valores sociais, legitima a propriedade capitalista e a compatibiliza com a democracia social que caracteriza os sistemas políticos contemporâneos. O proprietário permanece como beneficiário imediato, e quase sempre predominante, do domínio; apenas se impõe a ele que exerça o seu direito atendendo também aos interesses sociais. A propriedade permanece se mantém privada, mas se afasta da concepção individualista de “poder absoluto do proprietário” para buscar na conformação ao interesse social a sua legitimação, a razão e o fundamento de sua proteção jurídica. Nessa nova concepção, a propriedade passa a ser tutelada apenas na medida em que observe os interesses sociais relevantes. A conduta do proprietário e a tutela dos seus interesses passam a estar condicionadas ao atendimento da função social da propriedade.

Diante desse novo tratamento, deve ter-se presente a lição de Rodotá

reportando-se a Pugliatti<sup>33</sup>, no sentido de que a função social, no moderno estatuto jurídico da propriedade, de tão realçada, desloca-se de sua faixa externa, reservada à coletividade, para interferir, em razão dos comportamentos impostos ao proprietário, com a qualificação de seu direito, em ordem a nela identificar o conteúdo mesmo de sua situação.

No tocante à propriedade urbana, é de se salientar a preocupação do Constituinte de 1988 em identificar precisamente a existência de um princípio setorial, derivado da função social da propriedade, que é exatamente a *função social da Cidade*, do art. 182. Pode-se afirmar, com efeito, que o princípio da função social da propriedade tem uma aplicação bifurcada em dois princípios setoriais da Constituição: a função social da propriedade rural e a função social da propriedade urbana, aqui tratada.

O papel dogmático desse princípio setorial é justamente de especificar, trazer à minúcia o que a funcionalização<sup>34</sup> da propriedade em geral abstratamente recomenda: deve-se perquirir em cada propriedade o teor de função social existente, no sentido ensejado pelo célebre trocadilho jurídico do título da obra clássica de Pugliatti: *La proprietá, le proprietá*<sup>35</sup>. De fato, a partir da modernidade se tornou impossível a atribuição de caráter de direito absoluto à propriedade, notadamente a propriedade imobiliária rural e urbana, devendo-se salientar, nesta hipótese, a existência de um feixe de interesses coletivos e difusos a condicionar a utilização do domínio privado.

A existência de “propriedades”, como proposto pela doutrina italiana, talvez se demonstre do modo mais radical e categórico quando se observa o desenvolvimento urbano em uma grande cidade do terceiro mundo, no início do século XXI, seja São Paulo, Rio de Janeiro, Cidade do México, Caracas ou Nova Déli. As enormes diferenças sociais e as demandas desatendidas das grandes majorias explicam e justificam a idéia “dirigente”, já propalada como inspiradora da Constituição de 1988, de fazer da função social da propriedade urbana uma noção dinâmica, a ser realizada pelos Planos Diretores, na forma do Estatuto da Cidade, em um ambiente de obrigatória participação popular.

Como segundo princípio de direito urbanístico extraível do ordenamento

---

<sup>33</sup> Apud. MAZZONI, Pierandrea. *La Proprietá Procedimento. Pianificazione del Território e Disciplina della Proprietá*. Millano: Dott. Giuffré Editore, 1975, p. 44.

<sup>34</sup> LIRA, Ricardo-Cesar Pereira. Elementos de Direito Urbanísticos, *op. cit.*, p.

<sup>35</sup> Cit por Lira, Ricardo *in op. cit. Nota 2*.

jurídico o de que o Urbanismo é função pública. De acordo com José Afonso da Silva, o princípio de que o urbanismo é função pública “*fornece ao Direito Urbanístico sua característica de instrumento normativo, pelo qual o poder público o Poder público atua no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse coletivo, sem prejuízo do princípio da legalidade.*”<sup>36</sup>

Dentre as normas constitucionais mais expressivas a respeito, destacamos as do art. 6º (no que se refere à previsão do direito social à moradia, introduzido pela Emenda Constitucional n. 26/2000); art. 21, IX (compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social), inciso XX (instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos); art. 23, inciso IX (é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico); art. 24, inciso I (competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre direito urbanístico); o art. 30, inciso VIII (compete aos Municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano) ; e, evidentemente, as disposições do art. 182 e 183 da Constituição Federal.

Verifica-se, nesse diapasão, que a competência urbanística está caracterizada como objeto de manifestações estatais nos três níveis de governo, formando as normas constitucionais citadas um verdadeiro sistema que suporta não apenas do ponto de vista axiológico, mas jurídico-normativo toda intervenção urbanística, desde a abstração de conceitos como a *função social da Cidade* até a definição de institutos específicos como a *edificação compulsória*, por exemplo, chegando ao patamar de absoluta ausência de abstração dos *programas de construção de moradias*. Com efeito, em todas essas conceituações, que podem ser objeto de manifestações de diversas funções estatais, está identificada, como um código genético, a idéia de que a cidade é o espaço público por excelência, que a Constituição reconhece assim um direito à cidade, concepção que flui, como já apreciado, dos princípios democrático, republicano e federativo, quando tocam o direito essencial a morar e desfrutar do lugar onde se mora. A tutela dessas

---

<sup>36</sup> SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*, op. cit., p. 38

possibilidades humanas é de natureza pública e de ordem pública, naturalmente, as disposições sobre urbanismo, em cada esfera de governo.

A cidade, portanto, é uma instituição da ordem democrática porque definida como um campo de instituição das práticas políticas introduzidas pelo Constituinte, seja nos poderes constituídos dos entes federativos, com realce para o município, como é óbvio, seja na participação direta da população, apanágio do exercício do poder local, especialmente destacado pelo Estatuto da Cidade. A relação necessária entre democracia e legislação, frise-se, encontra-se no fundamento da explicação da *função pública do Urbanismo*, por identificar a origem de legitimidade das normas urbanísticas e, mais, a necessidade de legitimação permanente como um pressuposto de validade.

Em decorrência, já se irá referir ao princípio republicano, que se articula com a matriz democrática, para indicar os procedimentos e ritos necessários para a definição da supremacia do interesse coletivo e da indisponibilidade dos interesses públicos<sup>37</sup>; estes dois elementos permanentes, notas características, aliás, das relações entre o direito urbanístico e o direito administrativo,<sup>38</sup> provêm da própria noção de República, reportada por Canotilho, após conceituar a República em vários sentidos ( o oposto de monarquia; o regime de liberdade civil; o regime de *res publica*; o sentido institucional de “Estado em vigor”; República como impessoalidade, democracia e Estado de direito) finda por identificar o *ethos republicano*:” *As considerações acabadas de formular suscitam a pergunta derradeira...*<sup>39</sup>

Arremata a fundamentação a referência à Federação<sup>40</sup>, o *reconhecimento jurídico da diversidade*, que, juntamente à concepção de democracia e república, vem embasar a noção de *função pública do urbanismo*, sob a ótica do direito. A cidade é autônoma, uma criação da maioria em prol da coletividade, observados os marcos da legislação nacional e estadual, quando aplicáveis, e as normas de

<sup>37</sup> Cf. CANOTILHO, *Direito Constitucional*, *op. cit.*, p. .

<sup>38</sup> Sobre as relações do direito administrativo com o direito urbanístico, veja-se SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*, *op. cit.*, p. 29 e LEAL, Rogério Gesta. *Direito Urbanístico*, *op. cit.*, p. 132.

<sup>39</sup> *OP. Cit.*, Pág. 495/496

<sup>40</sup> Para um exame acerca da importância do município no contexto da Federação brasileira é de se ver a página de Paulo Bonavides: “*Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988, a qual impõe aos aplicadores de princípios e regras constitucionais uma visão hermenêutica muito mais larga no tocante à defesa e sustentação daquela garantia.*” *In: Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Ed. Malheiros. 13ª. Ed. p. 347.

direito urbanístico serão assim interpretadas consoante a finalística que o embasamento proposto sugere - a urbanidade é uma realização coletiva, efetivada pelo poder público municipal, segundo perspectivas federais e regionais, quando couberem. Tais considerações - acerca do princípio da federação como um dos valores fundamentais que se desdobram na idéia setorial de função pública do urbanismo - remetem principalmente ao domínio normativo das definições gerais, no plano assim do Estatuto da Cidade, cujo papel é de identificar o quanto de unidade requisita a preservação da diversidade, fazendo-o na conceituação de diretrizes, instrumentos e procedimentos.

A qualidade de *norma geral* do Estatuto da Cidade preserva a competência da União para legislar, portanto, em áreas de concretização, ou *otimização*, do conteúdo axiológico dos princípios aqui relatados, instituindo *diretrizes*, que são princípios legais com a conotação especial de articular valores que embasam, a seu turno, *políticas públicas* e a *prestação de serviços públicos* e o *exercício do poder de polícia de intervenção na propriedade*. A natureza de *norma geral* dessas *diretrizes* é patente, em primeiro lugar pelo critério de proporcionalidade que implica a demanda de unidade em todo território nacional na aplicação de determinados valores, em segundo lugar, pela interdisciplinaridade que faz com que as diretrizes congreguem diversos ramos do direito, de diferentes campos competência legislativa, como é o caso do direito civil, de competência exclusiva da União (art.22,I), do direito urbanístico, como já se examinou, de competência concorrente (art.24,I), do direito tributário (art.24,I), também de competência concorrente, e finalmente o direito administrativo, de competência evidentemente comum.

As disposições do Estatuto da Cidade, conforme já mencionado, traduzem ainda instrumentos gerais e procedimentos gerais, cujo caráter compulsório para os Municípios redundam da aplicação do princípio federativo nos termos explicados em relação às diretrizes do Estatuto, com destaque para a circunstância de muitos dos instrumentos significarem juridicamente uma redefinição de elementos da propriedade, típicos da sua “funcionalização” – casos evidentes do direito de superfície, da concessão de direito real de uso, da concessão para fins de moradia, da usucapião especial, da concessão de direito de construir, na interpretação mais rigorosa - que evidentemente comportam uma tutela prioritária do direito civil, daí a demanda pela legislação federal nesse sentido, como se constata desde a carta de

Embu, no fim da década de 1970, do século passado, e nos escritos pioneiros de Ricardo Lira, Eros Grau e Alaor Caffé Alves.

Os denominados *procedimentos* previstos no Estatuto da Cidade são o conjunto de ritos necessários para a elaboração dos documentos jurídicos necessários para o cumprimento das suas *diretrizes* e para assegurar a melhor eficácia social de seus *instrumentos*. Os procedimentos se referem assim à efetividade de princípios e à aplicação de regras constitucionais, como seja, por excelência, a participação popular, traduzida como *gestão democrática da cidade*, na elaboração e aplicação do *plano diretor*.

Este aspecto último – a *gestão democrática da cidade* – deve ser considerado, como já se observou, no paradigma normativo da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade, como um valor autônomo, representando um princípio legal concretizador, no plano da municipalidade, do princípio fundamental da democracia, no que se aplica à política urbana e à elaboração de planos diretores, institutos previstos também na Constituição Federal. Neste ponto, é de ser invocada uma vez mais a modalidade de interpretação *sistemática*, que parte da definição constitucional de democracia, dirige sua valoração para a criação da legislação urbanística, em especial para a estipulação em cada município da *função social da cidade*, o que é recebido pelo legislador nacional, a seu turno, quando elabora a norma geral (especialmente o art. 43 do Estatuto da Cidade) que introduz os mecanismos de *gestão democrática da cidade*, preservada a vigência das normas da legislação que prevê a utilização pelos municípios dos instrumentos de democracia direta inscritos no art.14, da Constituição Federal, a LeiXXXx/98. Importante é observar que o princípio vai tendo sua *otimização* ou *concretização* assegurada em diversos níveis de competência normativa, inclusive as Constituições Estaduais, as Leis Orgânicas Municipais e, obviamente, os próprios Planos Diretores e respectivos processos de elaboração e aplicação de suas normas.

Note-se, também, que a concretização do princípio se dá em uma rede complexa, até alcançar a elaboração dos Planos Diretores, o que comporta um procedimento em duas fases: em primeiro lugar, como aconteceu no caso concreto examinado, a elaboração do Projeto de Lei do Executivo; daí, com a remessa do Projeto de Lei, deve-se reabrir a discussão participativa para finalmente votar-se a Lei. Esta é uma clara exigência da interpretação sistemática aludida, que faz do

princípio da gestão democrática da cidade um pressuposto de validade de todos os procedimentos, administrativos e legislativos concernentes não só à elaboração do Plano (afastando, p.ex., os “Planos Diretores” de concepção tecnocrática, elaborados em escritórios, sem a participação a sociedade civil organizada, como era comum no planejamento urbano nas décadas de 1960 e 1970), mas à sua aplicação pelo Executivo e pelo Legislativo. No caso concreto, conforme se verá, a incompreensão do Legislativo da extensão do princípio da gestão democrática da cidade está a gerar um impasse que compromete a votação definitiva do Plano Diretor de Rio das Ostras.

Tais conceituações dão o caráter de verdadeira “resultante”, quando se explica o conteúdo jurídico da *função pública do urbanismo*, ou seja, a própria *ontologia pública do urbanismo*, pela natureza deste seu objeto: a cidade republicana, democrática e autônoma, com um ordenamento próprio quanto à função social da propriedade urbana, interpretado pela coletividade. As prerrogativas públicas de planejamento e organização do espaço urbano vão ser assim incluídas e controladas democraticamente através do *plano diretor*, mencionado na Constituição e no Estatuto, como garante da autonomia final da cidade para definir-se nos aspectos sócio-econômico e físico-territorial. Os limites do legislador federal, já estudados, harmonizam-se, nesse sentido, pela operatividade de outro princípio, que tem surpreendente conotação no ambiente radicalmente federalista do direito urbanístico brasileiro, trata-se do princípio da *remissão ao plano*.

Colaboração nítida dos sistemas francês e italiano de direito urbanístico, em estados unitários, a idéia de *remissão ao plano* surge na lógica das técnicas de «*aménagement de territoire*», no qual se identifica a figura do “Plan”, na experiência francesa, ou do “Piano Regolatore Generale” e dos chamados “*piani sopordinati rispetto al Piano Regolatore Generale*”, típicos do direito italiano, que se desdobram nos níveis nacional, regional e local, servindo de fundamento de validade de toda atividade estatal em matéria de intervenção na propriedade.<sup>41</sup> Este modelo foi de certo modo adotado desde a Constituição de 1988, com a devida adaptação ao princípio federativo, daí a especial natureza jurídica do plano

---

<sup>41</sup> Sobre a planificação no direito urbanístico francês e italiano, ver, respectivamente, *Auby, Jean-Marie, Ducos-Ader, Robert e Auby, Jean-Bernard, Institutions Administratives*. Ed. Dalloz. 5ª.ed. 1989. p. 754 e segs. *Mazzoni, Piereandrea. Op. cit.* pág. 442 e segs. *Spantigatti, Federico, op. cit.*, p. 64 e segs.



diretor que recebe a nota específica de *lei constitucionalizada*, na medida em que o município disciplina diretamente um princípio setorial da Constituição, como é a *função social da propriedade urbana*.

A *remissão ao plano* surge da Constituição Federal é esmiuçada pelos dispositivos do Estatuto da Cidade, que o adota como diretriz e o aplica efetivamente para a validação no âmbito municipal dos instrumentos ali previstos, servindo como verdadeiro condicionamento do princípio, descrito anteriormente, da *função pública do urbanismo*, devendo ser aliás interpretado em conjunto para justamente impedir a possibilidade de efetivação de medidas de impacto urbanístico sem a tutela devida do plano diretor. A *remissão ao plano*, ao tornar determinadas matérias de inserção obrigatória em uma determinada lei municipal, garante a realização efetiva e plena da função pública do urbanismo, pela via exclusiva do plano diretor, seus princípios internos e institutos.

A equidade aplicada ao direito urbanístico trás ao lume a discussão acerca da justiça na urbanização, ou seja, a ontologia pública do urbanismo, há pouco visitada, não é na realidade suficiente para assegurar o equilíbrio e a isonomia na fruição da cidade por sua comunidade respectiva. Com efeito, o reconhecimento da matriz pública do urbanismo, seu reflexo na definição da função social da propriedade urbana, segundo o que se inscreve democraticamente em um plano diretor, tem relevantíssimo caráter instrumental para a definição da cidade como um espaço geográfico de prática da justiça social e econômica. Tais princípios proporcionam as condições para o surgimento da equidade, mas não a realizam em si. Daí que a idéia de equidade vai ser explicada em minúcia através de princípios específicos que são os *da afetação das mais-valias do custo da urbanização e da justa distribuição dos benefícios e encargos/ou ônus decorrentes da atuação*.

É importante destacar ainda que o desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas deve ser planejado de forma a evitar ou corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. Consolida-se, assim, como princípio de Direito Urbanístico o princípio da proteção ao meio ambiente, garantindo que o planejamento do desenvolvimento e gestão do meio urbano terá como prioridade a qualidade ambiental, avançando-se na construção de Cidades Sustentáveis, especialmente através da fixação dos contornos da Função Ambiental da

propriedade urbana.

Tal garantia, inscrita no art.2º, I, do Estatuto da Cidade, introduz em sede normativa o reconhecimento da proximidade epistemológica e ontológica de que se revestem o direito ambiental e o direito urbanístico, como já propalado nesta dissertação. Disciplinas da contemporaneidade, cuja doutrina surge na segunda metade do século XX<sup>42</sup>, mercê de documentos e mobilizações como o do Clube de Roma (1972), a Conferência de Estocolmo (1972), a Declaração de Vancouver (1976), não podem coexistir em separado, quando se trata de propor a ordem jurídica da urbanidade; tal circunstância se torna mais aguda quando se percebe o caráter de direito fundamental do art.225 da Constituição Federal, o qual articula um pressuposto da vida e da felicidade - como observado com rara beleza por Canotilho e Vital Moreira, em célebre comentário à disposição análoga da Constituição Portuguesa – que são exatamente os mesmos sagrados valores que afinal se encontram na teleologia da cidade, desde os antigos<sup>43</sup>.

É preciso considerar que a política urbana e a preservação e uso racional dos recursos ambientais do meio urbano são indissociáveis, como assinala Ronaldo Coutinho, sem deixar de considerar os limites ideológicos tradicionalmente impostos à ciência do Direito, mais ainda na quadra histórica da globalização:

---

<sup>42</sup> A respeito do reconhecimento do direito ambiental como ciência autônoma, é relevante o comentário de Demetrio Loperena Rota, dando conta que a tutela ambiental – e bem assim a urbanística – preexistiu em muito à identificação da disciplina em seu contexto histórico, o que estaria ligado, na concepção do autor, à decisão filosófica de recusa ao domínio da natureza e assim ao progresso ilimitado: “*Como ha señalado recientemente JORDANO FRAGA, el Derecho ambiental no es un meteoro que ha caído en nuestro ordenamiento jurídico, de repente e sin referencia alguna. Cualquiera de las culturas de la Antigüedad que se estudie tiene abundantes ejemplos; tanto en las normas que regulaban las relaciones entre los particulares, como en la actuación de los Poderes Públicos, aparecen abundantes disposiciones que tratan de preservar una atmósfera sana, unas aguas limpias y de explotar los recursos minerales, vegetales y faunísticos de forma equilibrada. Y así ha continuado hasta las relativamente recientes Revoluciones industriales. Pero, a partir de esas últimas, de actitud del hombre para con la Naturaleza, en general, se hizo más agresiva, persuadido como estaba que el progreso, basado en un aumento generalizado del consumo de bienes, con gastos energéticos de recursos no renovables masivos e sin control, daría lugar a un estado de bienestar general. Hace unas pocas décadas, sin embargo, tuvo que enfatizarse en lo evidente, los recursos planetarios son limitados, el crecimiento tiene límites, el progreso consumerista, en definitiva, no puede ser indefinido. El documento que acostumbra a citarse como precursor de esa nueva conciencia es el publicado por el Club de Roma, en 1972.*” In: *El derecho al medio ambiente adecuado*. Cuadernos Civitas. Editorial Civitas. Madrid, 1998, p. 27-28.

<sup>43</sup> As considerações sobre o meio ambiente e à sadia qualidade de vida explicam um novo antropocentrismo, reconhecido como um novo valor jurídico-constitucional: “*A compreensão antropocêntrica de ambiente justifica a consagração do direito ao ambiente como um direito constitucional fundamental, o que constitui uma relativa originalidade em direito constitucional comparado.*” In: *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3ª.ed. revista. Coimbra: Editora Coimbra, 1993, p. 347-348.

“Não obstante se imponha o registro do continuado esforço de alguns pesquisadores envolvidos com a questão da sustentabilidade no sentido da construção de indicadores mais consistentes e historicamente contextualizados para a elucidação de inúmeras questões e relevantes questões relacionadas à tematização da qualidade de vida, o fulcro subjacente das pesquisas empreendidas sobre o desenvolvimento sustentável, do ponto de vista ambientalista, converge para a proposição de uma ética de transição para um modo de vida alternativo, caracterizado, em linhas mais amplas, pela superação dos valores relacionados ao dinheiro, dos hábitos de consumo artificialmente induzidos pela publicidade e da produção ao infinito de mercadorias prejudiciais ao meio ambiente”<sup>44</sup>

Assim, o Plano Diretor deverá considerar as características e as limitações ambientais do espaço urbano ao determinar o seu uso e ocupação, bem como adequar-se às disposições legais de proteção ao Meio Ambiente. Não se contem, todavia, nesse “enquadramento” jurídico-normativo a grande tarefa de construção da sustentabilidade, como se viu no parágrafo anterior, mas na edificação de uma nova axiologia urbano-ambiental, forjada pela experiência democrática avinda do próprio Plano Diretor.

Observe-se que o enunciar princípios não acarreta uma visão estanque de seu conteúdo. Ao revés, se está proclamada uma visão interdisciplinar que é intrínseca ao direito urbanístico, é evidente que o conteúdo desses princípios se interpenetra, como é comum às partes do todo. Assim, não é possível às vezes, nem é útil, talvez, distinguir-se absolutamente conceitos como *função pública do urbanismo, remissão ao plano, equidade, proteção ambiental e sustentabilidade e gestão democrática da cidade*. Se é certo que cada qual tem sua definição específica, é mais relevante para o direito urbanístico, reverente à visão dinâmica de que falava Pierandrea Mazzoni, ao identificar seu conteúdo *comum*<sup>45</sup>:

“La norma urbanística, se presa isolatamente, non offre nessun quadro del possibile mutamento del reale, in ordine ad un determinato bene: essa ha bisogno di un inquadramento globale, in una visione dinamica con altre norme, anzi con tutto il sistema di norme urbanistiche che, nel suo complesso soltanto, é idoneo a fornire la reale visione dell’entità e della quantità del mutamento che, in ordine a quel bene può e deve verificarsi. Ciò importa che la prospettiva globalmente dinamica è essenziale al discorso urbanistico, no solo, com’è ovvio, sotto il profilo socio-economico, ma anche sotto il profilo più strettamente giuridico: de tale necessità non sembra che la dottrina abbia concretamente preso coscienza”

<sup>44</sup>COUTINHO, Ronaldo, *op. cit.*, p. 51-52.

<sup>45</sup>MAZZONI, Pierandrea, *op. cit.*, p. 18

## 2.2

### O Direito á cidade como Direito Humano

#### 2.2.1

#### Evolução Histórica dos Direitos Humanos

Antes de iniciar o debate propriamente ao tema do direito à cidade como um direito humano, é necessária uma breve digressão sobre a afirmação dos direitos humanos ao longo da história, dando-se, assim, idéia da natureza transcendental e da importância desses direitos para a civilização humana.

O tema dos direitos humanos é central para a compreensão do fenômeno do Estado Democrático, cujo surgimento e evolução sempre esteve relacionado ao limite da intervenção na esfera individual, bem como, após os movimentos socialistas e o constitucionalismo social, à satisfação das demandas coletivas, como agente encarregado de realizar o valor da solidariedade social.

No mundo antigo, o que hoje se denomina direitos humanos não formava um conjunto harmônico e identificável de normas ou preceitos. Pesquisando-se a Antigüidade, o que se pode encontrar são antecedentes dos atuais direitos humanos dispersos em normas de cunho legal, moral e religioso, além de estar presente na literatura e na filosofia.<sup>46</sup> Assim, podem ser encontradas normas e preceitos protetores da vida, da integridade física e da liberdade tanto no Código de Hamurabi e na Lei das XII Tábuas, como Pentateuco e no Evangelho.

É certo, no entanto, que na Antigüidade não se conheceu o fenômeno da limitação do poder do Estado, nem tampouco se cogitou de um estatuto de direitos pertencentes aos indivíduos e oponíveis ao próprio Estado. Tais fenômenos, como se sabe, somente começaram a manifestar-se ao final da Idade Média, com o início da formação do Estado Moderno. Ocorre, nesta época, o esfacelamento do mundo feudal e surge a burguesia, uma nova classe social detentora do poder econômico e que ansiava pela igualdade, que proporcionasse a participação no poder político, e pela liberdade, ensejadora do livre comércio. Seus ideais foram retratados por filósofos como Locke, Montesquieu e Rousseau, e postos em prática nas chamadas revoluções burguesas.

---

<sup>46</sup> DALLARI, Dalmo. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, Rio de Janeiro: Saraiva, 2000, p.174

A Inglaterra já havia tido a sua revolução burguesa no século XVII – a chamada Revolução Gloriosa – da qual resultou o *Bill of Rights*, de 1689, implantando-se na ilha uma monarquia limitada e uma carta de direitos que garantia a vida, a liberdade e a propriedade dos súditos. Mas esses preceitos não valiam para as colônias, o que levou, na segunda metade do século seguinte, a uma série de revoltas nas colônias da América do Norte, que resultaram na independência dos Estados Unidos da América, em 1776.

Nesse contexto é que veio à luz aquela que é considerada como a primeira declaração de direitos dos tempos modernos, ou “o registro de nascimento dos direitos humanos na História”<sup>47</sup>: a Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia, proclamada em 12 de junho de 1776. Nela, se reconhece que todos os seres humanos são igualmente livres e independentes e possuem certos direitos inatos e inalienáveis, dos quais não podem ser despojados por qualquer pacto. Afirma, ainda, os princípios da igualdade perante a lei, de que todo poder emana do povo, de que os governantes não são mais do que servidores do titular do poder, da separação das funções legislativa, executiva e judiciária e da liberdade de imprensa. Tais postulados foram encampados pela Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, adotada pela Convenção da Filadélfia em 4 de julho de 1776.

Na França, a permanência das arcaicas instituições feudais até finais do século XVIII, conjugada com uma séria crise econômica, levou a um clima de revolta popular capitaneada pela burguesia que conseguiu com que, em julho de 1789, os Estados Gerais, dominados pela burguesia, passassem a deliberar em conjunto como Assembléia Nacional Constituinte.

Durante os debates, acabou por prevalecer a idéia de que, como preliminar a uma nova Constituição, deveria ser proclamada uma declaração de direitos, a fim de identificar os princípios que deveriam nortear o texto constitucional e ser o manifesto revolucionário da nova França. Assim é que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão foi aprovada em 26 de agosto de 1789, considerada o “atestado de óbito do Antigo Regime”.<sup>48</sup>

A Declaração considera que “o descuido ou o desprezo dos direitos humanos são as únicas causas das desgraças públicas e da corrupção dos

---

<sup>47</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 4ª edição. Rio de Janeiro: editora Saraiva, 2005, p. 38

<sup>48</sup> COMPARATO, Fábio Konder, *op. cit.*, p.132

governos”, sendo, portanto, necessário “expor, numa declaração solene, os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem”. Proclama ainda que “os homens nascem e são livres e iguais em direitos” e que “a finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem”, que são “a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão”. A soberania, afirma, “reside essencialmente na nação”. A liberdade “consiste em poder fazer tudo o que não prejudique a outrem” e seus limites somente podem ser estabelecidos por lei. A lei é a “expressão da vontade geral”, e todos os cidadãos têm direito de concorrer, por si ou por seus representantes, para a sua formação. São ainda proclamados os princípios da legalidade, da presunção da inocência e de proporcionalidade das penas, bem como as liberdades de pensamento, de opinião, de religião e de imprensa. A força pública deve servir para a manutenção dos direitos proclamados, e o agente público deve prestar contas de sua administração. Finalmente, o célebre artigo 16 da Declaração proclama: “Toda sociedade, na qual a garantia dos direitos não é assegurada nem a separação dos poderes determinada, não tem constituição”.<sup>49</sup>

Em 1791 a Declaração foi incorporada à primeira Constituição escrita da França, à qual se seguiram a Constituição jacobina de 1793 e a reação termidoriana, com a Constituição conservadora de 1795.

Com a ascensão de Napoleão ao poder em 1799, o constitucionalismo liberal-burguês foi imposto a toda a Europa continental. Mas outra revolução, a industrial, que já havia se consolidado na Inglaterra no século XVIII, agora se espalhava pela Europa e atingia também os Estados Unidos. E, com ela, os conhecidos efeitos de concentração de riqueza nas mãos de uma minoria burguesa, o êxodo de trabalhadores rurais para as cidades, a exploração brutal da mão de obra assalariada na indústria, o desemprego e a alienação do trabalhador em relação ao seu produto.

O século XIX assiste, assim, ao início da luta pela igualdade social por parte das grandes massas de trabalhadores explorados e excluídos da imensa riqueza gerada pelo capitalismo nascente. Essa luta, todavia, só iria frutificar no início do século seguinte, a partir da Constituição mexicana, de 1917, da Constituição de Weimar, de 1919, e da “Declaração de Direitos do Povo

---

<sup>49</sup> *Op. cit.*, p. 138-140

Trabalhador e Explorado”, decorrente Revolução Russa, de 1918.

A Constituição Mexicana de 1917 foi a primeira a tratar sistematicamente dos direitos sociais. Esse notável diploma, além de estender os direitos civis e políticos a toda a população, “pela primeira vez incorporava amplamente direitos econômicos e sociais, com o conseqüente estabelecimento de restrições à propriedade privada”. Sua trilha foi depois seguida pela Constituição de Weimar, em 1919, que consagrou a *função social da propriedade* com a famosa afirmação de que “a propriedade obriga”.

Até esse ponto, os direitos foram sendo formulados teoricamente e depois positivados na legislação interna de cada país, transformando-se em direitos fundamentais.<sup>50</sup> Sob essa roupagem, os direitos humanos tinham em vista a proteção dos habitantes de cada Estado isoladamente, segundo a mentalidade vigente na época, de que o Direito Internacional tratava apenas das relações entre Estados e que o tratamento dado por um Estado soberano ao seu cidadão era problema exclusivamente doméstico. Qualquer intervenção externa era vista como uma interferência indevida na soberania do Estado.

Pouco a pouco, entretanto, foi-se verificando que o direito interno apenas não era suficiente para a proteção dos cidadãos de cada Estado. Essa percepção tornou-se dramática com a barbárie totalitária que tomou conta da Europa com a Segunda Guerra Mundial, dando ensejo ao surgimento do *Direito Internacional dos Direitos Humanos*, por meio do qual os direitos humanos passaram a ser reconhecidos e protegidos por declarações, tratados ou convenções assinados por diversos países, para vigorar internacionalmente.

Flávia Piovesan resume bem esse ponto de inflexão na evolução histórica dos direitos humanos<sup>51</sup>:

“No momento em que os seres humanos se tornam supérfluos e descartáveis, no momento em que vige a lógica da destruição, em que cruelmente se abole o valor da pessoa humana, torna-se necessária a reconstrução dos direitos humanos, como paradigma ético capaz de restaurar a lógica do razoável. A barbárie do totalitarismo significou assim a ruptura do paradigma dos direitos humanos, através da negação do valor da pessoa humana como valor-fonte do Direito.

---

<sup>50</sup> Jorge Miranda esclarece que “por direitos fundamentais entendemos os direitos ou as posições jurídicas subjectivas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição, seja na Constituição formal, seja na Constituição material, - donde direitos fundamentais em sentido formal e direitos fundamentais em sentido material” In: MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, T. IV, 3ª ed. Coimbra Editora. 2000, p. 7.

<sup>51</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 7ª edição. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 2005, p. 136

Diante dessa ruptura, emerge a necessidade de reconstrução dos direitos humanos, como referencial e paradigma ético que aproxime o direito da moral. Neste cenário, o maior direito passa a ser, na terminologia de Hannah Arendt, o direito a ter direitos, ou seja, o direito a ser sujeito de direitos”.<sup>52</sup>

Demonstrada a insuficiência do tradicional sistema de positivação constitucional dos direitos humanos no âmbito interno de cada país, a sua reconstrução haveria que se basear em fundamentos mais sólidos e seguros. Esses fundamentos foram encontrados no *sistema internacional de proteção dos direitos humanos*, consolidando a tendência que já vinha se delineando de limitação das soberanias estatais e de assunção, pelos indivíduos, do status de sujeito de direito internacional.

Nas palavras de Flávia Piovesan:

“A necessidade de uma ação internacional mais eficaz para a proteção dos direitos humanos impulsionou o processo de internacionalização desses direitos, culminando na criação da sistemática normativa de proteção internacional, que faz possível a responsabilização do Estado no domínio internacional, quando as instituições nacionais se mostrarem falhas ou omissas na tarefa de proteção dos direitos humanos.”<sup>53</sup>

Em 26 de junho de 1945, um mês após a capitulação alemã, 51 países, dentre os quais o Brasil, assinaram, na Conferência de São Francisco, a carta de fundação da Organização das Nações Unidas, conhecida como “Carta da ONU”. Por esse documento, os países signatários proclamaram, como os seus principais propósitos, o de “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra”, o de “reafirmar sua fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas”, bem como o de “promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla”. Foi também afirmado o princípio da autodeterminação dos povos e, em várias passagens, reafirmada a necessidade de favorecer “o pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais”.<sup>54</sup>

Foram, assim, proclamados os princípios basilares da dignidade, da igualdade e da liberdade de todos os seres humanos, bem como a necessidade de se proporcionar a todos um nível de vida compatível com a dignidade humana. No

<sup>52</sup> LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. 5ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2003, p. 166.

<sup>53</sup> PIOVESAN, Flávia. *Os Direitos Humanos e o Direito Internacional Constitucional*, op.cit., p. 141.

<sup>54</sup> Arts. 1º, 3; 13, 1, b; 55, b e 62, 2. Cf. texto da tradução oficial brasileira, colacionado por Comparato, In: *Afirmção Histórica dos Direitos Humanos*. op. cit. p. 203-206.



plano internacional, foram afirmados os princípios fundamentais da prevalência da paz e repúdio à guerra, assim como da igualdade e autodeterminação dos povos. Esses princípios iriam informar e seriam desenvolvidos pelas declarações e pactos de direitos humanos que se seguiriam à fundação da ONU, especialmente a *Declaração Universal*, que viria à luz três anos depois.

Com efeito, em 10 de dezembro de 1948, foi aprovado, por unanimidade, pela Assembléia Geral das Nações Unidas, o texto da “Declaração Universal dos Direitos Humanos”, marco histórico da afirmação dos direitos humanos como um valor global.

Segundo Flávia Piovesan, a Declaração “consolida a afirmação de uma ética universal, ao consagrar um consenso sobre valores de cunho universal, a serem seguidos pelos Estados”. Realmente, proclamada sob o impacto das atrocidades praticadas na II Guerra Mundial e procurando um ponto de equilíbrio entre ideologias antagônicas, a Declaração consegue retratar, com rara felicidade, o consenso universal em torno do valor fundamental da dignidade da pessoa humana e de seus corolários, os princípios da liberdade, da igualdade e da fraternidade. A partir da Declaração, a liberdade, a igualdade e a fraternidade, como formas de assegurar a dignidade da pessoa humana, não podem mais ser vistas isoladamente. A Declaração demonstrou que elas se relacionam entre si e dependem uma da outra para a realização do valor maior, que é a garantia da dignidade da pessoa humana. Com isso, “afasta-se a equivocada idéia de sucessão ‘geracional’ de direitos, na medida em que se acolhe a idéia de expansão, cumulação e fortalecimento dos direitos humanos, todos essencialmente complementares e em constante dinâmica de interação”.<sup>55</sup>

Assim, de acordo com Flávia Piovesan:

“não há mais como cogitar da liberdade divorciada da justiça social, como também infrutífero pensar na justiça social divorciada da liberdade. Em suma, todos os direitos humanos constituem um complexo integral, único e indivisível, em que os diferentes direitos estão necessariamente inter-relacionados e são interdependentes entre si”.

Dessa maneira, os sistemas universal e regionais de normas e organismos destinados a promoção dos Direitos Humanos, aliado à atualidade do tema em

---

<sup>55</sup> PIOVESAN, Flavia. *In: op. cit.* p. 159-16

tempos de globalização econômica e jurídica<sup>56</sup>, revela sua particular relevância no momento atual, dada a ratificação pelo Brasil dos principais tratados internacionais relacionados a tais direitos, decorrência do movimento de redemocratização nacional, marcando um novo momento para o direito público brasileiro.

Como superação de um longo período de violação das liberdades fundamentais e de acirramento das desigualdades sociais, filiou-se o país a um sistema jurídico que consagra universalmente os valores fundamentais da dignidade humana e da justiça social, cujas normas destinam-se não a cristalizar a exclusão e o privilégio, mas a obrigar os Estados a voltarem suas ações aos esquecidos, aos marginalizados.

A Constituição Federal de 1988, inspirada pelo ideal de mudança da realidade brasileira, previu a integração das normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos à legislação interna (art. 5º, § 2º), tendo como consequência não só a reiteração dos direitos constitucionalmente assegurados, mas a geração de novos direitos civis e políticos e, sobretudo, econômicos, sociais e culturais.<sup>57</sup>

Nesse sentido é importante ressaltar a idéia de fundamentalidade dos direitos sociais que de acordo com Peces-Barba Martinez

“é decorrência da identificação do fim ou objetivo último que os direitos cumprem na ética pública ou justiça, que é o conteúdo material do Direito. Os direitos, junto com os valores e princípios, formam parte do conteúdo de justiça de uma sociedade democrática e moderna e têm como objetivo último ajudar a que todas as pessoas possam alcançar o nível de humanização máximo possível, em cada momento histórico. São meios para que a organização social e política

<sup>56</sup> De acordo com José María Gómez, “é possível conceber a globalização como um processo que, às vezes, envolve mais que simples fluxos e conexões através dos Estados-nação e fronteiras territoriais nacionais. Na realidade, ela denota uma mudança significativa na forma espacial da atividade e organização social humana no sentido de padrões transnacionais ou inter-regionais de relações, interações e exercício de poder. O que se desprende dessa definição é, em primeiro lugar que a globalização implica uma mudança histórica fundamental na escala das organizações econômicas e sociais contemporâneas. Em segundo lugar, que ela não constitui em uma condição singular, mas em um processo multidimensional em que os crescimentos dos padrões de interconexão global alcança todos os domínios institucionais-chaves da vida social moderna (econômico, cultural, tecnológico, político, legal, ambiental e social), embora cada um deles conheça escala, intensidade, dinâmica e impactos diferentes. Por último, a globalização envolve, necessariamente, organização e exercício de poder social em escala transnacional e intercontinental.” Cf. GÓMEZ, José Maria. Política e Democracia em Tempos de Globalização. Petrópolis: Editora Vozes, 2000, p.58.

<sup>57</sup> De acordo com Ingo Wolfgang Sarlet “a regra do art. 5º, § 2º traduz o entendimento de que, para além do conceito formal de Constituição (e de direitos fundamentais), há um conceito material, no sentido de existirem direitos que, por seu conteúdo, por sua substância, pertencem ao corpo fundamental da Constituição de um Estado, mesmo não constando no catálogo. Neste contexto, importa salientar que o rol do art. 5º, apesar de analítico não tem cunho taxativo.” In: SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 4ª edição. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2004, p. 90-91.

permita o desenvolvimento máximo das dimensões que configuram nossa dignidade, quer dizer, para que possamos eleger livremente, para que possamos construir conceitos gerais e refletir, para que possamos nos comunicar, transmitir a semente da cultura como obra do homem na história, e para que possamos decidir livremente nossa moralidade privada, nossa idéia de bem, de virtude, de felicidade ou da salvação, segundo seja o ponto de vista em que nos situemos.”<sup>58</sup>

É nesse sistema, portanto, que vem se inserir, a partir da Constituição de 1988, o direito fundamental do ser humano à Cidade “como expressão do direito à dignidade da pessoa humana, constituindo o núcleo de um sistema composto por um feixe de direitos, incluindo o direito à moradia – implícita a regularização fundiária-, à educação ao trabalho, à saúde aos serviços públicos – implícito o saneamento - , ao lazer, à segurança, ao transporte público, a preservação do patrimônio cultural, histórico e paisagístico, ao meio ambiente natural e construído equilibrado – implícita a garantia do direito à cidades sustentáveis.”<sup>59</sup>

### 2.2.2

#### O Direito Humano à Cidade

Para que haja cidades justas, humanas, saudáveis e democráticas, é preciso incorporar os direitos humanos no campo da governança das cidades<sup>60</sup>, de modo que as formas de gestão e as políticas públicas tenham como resultados de impacto a eliminação das desigualdades sociais, das práticas de discriminação em todas as formas da segregação de indivíduos, grupos sociais e comunidades, em razão do tipo de moradia e da localização dos assentamentos em que vivam.

O direito à cidade, adotado pelo direito brasileiro, o coloca no mesmo patamar dos demais direitos de defesa dos interesses coletivos e difusos,

<sup>58</sup> PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregório. *Derechos Sociales y Positivismo Jurídico. Escritos de Filosofía jurídica y política*. Madrid: Dykson, 1999. Apud. Arquivos de Direitos Humanos, vol. 3. Diretores Celso D. de Albuquerque Mello e Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 236.

<sup>59</sup> CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. Tutela Constitucional do Direito à Cidade. Trabalho apresentado no 10º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental. Gestão de Riscos Ambientais: Licenciamento e outros Instrumentos, São Paulo, jun. 2005 (Relatório do CNPq de Projeto Integrado de Pesquisa intitulado “A Paisagem Urbana como Patrimônio.”

<sup>60</sup> “O reconhecimento da democracia no campo dos direitos fundamentais nos coloca perante um debate sobre a questão da relação entre os Direitos Humanos, a Cidadania e o Estado Democrático. Cf. DORNELLES, João Ricardo. *Direito a viver em uma sociedade democrática. Uma breve análise sobre Democracia, Direitos Humanos e Cidadania. Direito Estado e Sociedade. Especial Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica – Departamento de Direito, 2003, p.35.

como por exemplo o do consumidor, do meio ambiente, do patrimônio histórico e cultural, da criança e adolescente, da economia popular. Esta experiência brasileira é inovadora quanto ao reconhecimento jurídico da proteção legal do direito à cidade, na ordem jurídica interna de um país.

A forma tradicional de buscar a proteção dos direitos dos habitantes das cidades nos sistemas legais traz sempre a concepção da proteção de um direito individual, de modo a prover a proteção dos direitos da pessoa humana na cidade. A concepção do direito à cidade no direito brasileiro avança, ao ser instituído com objetivos e elementos próprios, configurando-se como um novo direito humano, e, na linguagem técnica jurídica, como um direito fundamental.

A experiência brasileira de buscar o reconhecimento institucional do direito à cidade a partir de uma ação política da defesa da implantação da plataforma da reforma urbana contribuiu para que fosse introduzido, gradativamente, nos Fóruns Internacionais Urbanos, o direito à cidade, na pauta dos processos globais voltados a tratar dos assentamentos humanos. Cabe destacar o Tratado sobre a questão urbana, denominado "Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis", elaborado na Conferência da Sociedade Civil Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, durante a Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro (ECO-92). Esse Tratado foi construído com as contribuições do Fórum Nacional de Reforma Urbana e da organização internacional Habitat Internacional Coalition.

O Tratado compreende a gestão democrática da cidade, como a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades e povoados, submetida ao controle e participação da sociedade civil, destacando-se como prioritários o fortalecimento e autonomia dos poderes públicos locais e a participação popular. A função social da cidade, que no Brasil passou a ser princípio constitucional da política urbana, tem a seguinte compreensão, neste Tratado: o uso socialmente justo do espaço urbano para que os cidadãos apropriem-se do território, democratizando seus espaços de poder, de produção e de cultura, dentro de parâmetros de justiça social e da criação de condições ambientalmente sustentáveis.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Sobre o assunto ver LEAL, Rogério Gesta. *Direito Urbanístico. Condições e Possibilidades da Constituição do Espaço Urbano*, op. cit., p. 164.

Outro processo global importante, no qual foi introduzido um diálogo sobre o direito à cidade e a reforma urbana, foi a Conferência Global sobre os Assentamentos Humanos das Nações Unidas, Habitat II, realizada na cidade de Istambul, em 1996. Nesta Conferência, o tema que gerou maiores atenções e polêmicas foi o reconhecimento do direito à moradia como um direito humano, pelos organismos internacionais (como a Agência Habitat das Nações Unidas e os Governos dos Estados Nacionais). O reconhecimento do direito à moradia na Agenda Habitat – que é o documento oficial da Conferência, contendo um conjunto de compromissos para os países promoverem medidas que modifiquem as condições de desigualdade e de violações de direitos nos assentamentos humanos – foi um passo embrionário para a construção do direito à cidade na esfera internacional.<sup>62</sup>

Na passagem para o novo milênio, o Fórum Social Mundial tornou-se palco privilegiado para a internacionalização do direito à cidade. A estratégia estabelecida por um conjunto de organizações da sociedade atuantes com as questões urbanas, foi elaborar uma Carta Mundial do Direito à Cidade. A primeira versão da Carta teve como subsídios a Carta Européia dos Direitos Humanos na Cidade, elaborada pelo Fórum de Autoridades Locais, em Saint Dennis, em maio de 2000, e o Tratado "Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis", plataforma brasileira do direito à cidade e a reforma urbana.

O processo desencadeado no Fórum Social Mundial, de construção da Carta Mundial do Direito à Cidade, tem o objetivo de disseminar a concepção do direito à cidade como um novo direito humano, com base numa plataforma de reforma urbana para ser implementada pelos países, visando a modificar a realidade urbana mundial mediante a construção de cidades justas, humanas, democráticas e sustentáveis. Tem também o objetivo do reconhecimento institucional do direito à cidade como um novo direito humano, nos organismos

---

<sup>62</sup> Art. 39 da Agenda Habitat: "nós reafirmamos nosso compromisso para completa e progressiva realização do direito à moradia adequada, conforme estabelecido nos instrumentos internacionais. Nesse contexto, reconhecemos a obrigação dos governos de permitir que as pessoas obtenham um lar, protejam e melhorem suas moradias e bairros. Nós nos comprometemos com a meta de melhorar as condições de vida e de trabalho em uma base igualitária e sustentável, de forma que todos tenham moradias adequadas, que sejam saudáveis, seguras, acessíveis e a preços viáveis, que incluam serviços básicos, instalações e áreas de lazer, e que estejam livres de qualquer tipo de discriminação no que se refere à habitação ou à garantia legal da posse. Devemos implementar e promover esse objetivo com padrões de direitos humanos."

das Nações Unidas (como a Agência Habitat, PNUD, Comissão de Direitos Humanos), bem como nos organismos regionais (como a Organização dos Estados Americanos). Esta ação visa a influenciar as formas de governança das políticas globais, regionais e nacionais urbanas, de modo que sejam democráticas e revertam o quadro de desigualdade social nas cidades.

A partir do ano de 2004, tanto no Fórum Social das Américas, na cidade de Quito, como no Fórum Urbano Mundial, em Barcelona, a Carta Mundial do Direito à Cidade está sendo fruto de um processo de revisão, de modo a tratar de assuntos estratégicos para as cidades, como o tema da governança urbana democrática, da implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais dos habitantes das cidades, da adoção de uma economia mais justa e solidária, que promova o desenvolvimento humano de forma sustentável, dos compromissos a serem assumidos pelos diversos segmentos da comunidade internacional para o seu cumprimento, e as ações necessárias para o reconhecimento internacional do direito à cidade como um direito humano.<sup>63</sup>

Com a crença e esperança de que Outra Cidade é Possível, o Fórum Social Mundial de 2005, em Porto Alegre, foi um momento privilegiado para a continuidade do caminho que ainda precisa ser percorrido para a internacionalização do direito à cidade.

---

<sup>63</sup> “A Carta Mundial do Direito à Cidade é um instrumento dirigido a contribuir com as lutas urbanas e com o processo de reconhecimento no sistema internacional de direitos humanos do direito à cidade. O direito à cidade se define como usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade e da justiça social. Entendido como direito coletivo dos habitantes das cidades em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que se conferem legitimidade de ação e de organização, baseado nos usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado.