

**III JORNADA INTERAMERICANA DE  
DIREITOS FUNDAMENTAIS E I  
SEMINÁRIO NACIONAL DA REDE  
BRASILEIRA DE PESQUISA EM  
DIREITOS FUNDAMENTAIS | RBPDF**

**ANAIS III JORNADA INTERAMERICANA DE  
DIREITOS FUNDAMENTAIS E I SEMINÁRIO  
NACIONAL DA REDE BRASILEIRA DE PESQUISA  
EM DIREITOS FUNDAMENTAIS | RBPDF**

## COMISSÃO CIENTÍFICA

Profa. Dra. Ana Cândida da Cunha Ferraz (UNIFIEO)  
Prof. Dr. Carlos Luiz Strapazzon (UNOESC)  
Prof. Dr. Cesar Landa (PUC, Lima – Peru)  
Prof. Dr. Cezar Bueno de Lima (PPGDH/PUCPR)  
Prof. Dr. Eduardo Biacchi Gomes (UNIBRASIL)  
Profa. Dra. Elda Coelho de Azevedo Bussinger (FDV)  
Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu (Unifor)  
Prof. Dr. Gonzalo Aguillar (Universidade de Talca - Chile)  
Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet (PUCRS)  
Prof. Dr. Luis Henrique Braga Madalena (ABDCONST)  
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva (UFS)  
Profa. Dra. Margareth Anne Leister (UNIFIEO)  
Profa. Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal (UNISC)  
Prof. Dr. Narciso Leandro Xavier Baez (UNOESC)  
Prof. Dr. Pedro Paulino Grandez Castro (PUC, Lima – Peru)  
Prof. Dr. Rubens Beçak (USP-Ribeirão Preto-SP)  
Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira (PUCSP)

## UNIVERSIDADES E INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES

ABDCONST | Academia Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, PR  
CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - Brasil  
FDV | Faculdade de Direito de Vitória, ES, Brasil  
IDP | Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, Brasil  
PUCP | Universidade Católica do Perú, Lima, Perú  
PUCPR | Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, PR, Brasil  
PUCRS | Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil  
RBPFD | Rede Brasileira de Pesquisa em Direitos Fundamentais  
Rede Interamericana de Pesquisa em Direitos Fundamentais  
UEXTERNADO | Universidad Externado, Colômbia  
UFMS | Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, MS, Brasil  
UFMT | Universidade Federal do Mato Grosso, Cuiabá, MT, Brasil  
UFS | Universidade Federal de Sergipe, Aracaju, SE, Brasil  
UNIBRASIL-PR | Centro Universitário Autônomo do Brasil, Curitiba, PR, Brasil  
UNIFIEO | Centro Universitário FIEO – São Paulo, SP, Brasil  
UNIFOR | Universidade de Fortaleza, Fortaleza, CE, Brasil  
UNISC | Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil  
UNINOVE | Universidade Nove de Julho, SP, Brasil  
UNOESC | Universidade do Oeste de Santa Catarina, Chapecó, SC, Brasil  
UPF | Universidade de Passo Fundo, RS, Brasil  
USP | Universidade de São Paulo - Ribeirão Preto, SP, Brasil  
UTALCA | Universidade de Talca, Chile

---

A532

Anais III Jornada Interamericana de Direitos Fundamentais e I Seminário Nacional da Rede Brasileira de Pesquisa em Direitos Fundamentais [Recurso eletrônico on-line] organização Rede Brasileira de Pesquisa em Direitos Fundamentais;

Coordenadores: Carlos Luiz Strapazzon, Lucas Gonçalves da Silva, Vladimir Oliveira da Silveira – São Paulo: RBPFD, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-384-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

11. Direito – Estudo e ensino (Graduação e Pós-graduação) – Brasil – Congressos internacionais. 2. Direitos humanos. 3. Direitos fundamentais. 4. Jurisdição constitucional. 5. Direitos Civis. 6. Direitos políticos. 7. Direitos sociais. 8. Direitos econômicos. 9. Direitos culturais. I. III Jornada Interamericana de Direitos Fundamentais e I Seminário Nacional da Rede Brasileira de Pesquisa em Direitos Fundamentais (1:2016 : São Paulo, SP).

CDU: 34



Rede Brasileira de Pesquisa  
em Direitos Fundamentais

# **III JORNADA INTERAMERICANA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E I SEMINÁRIO NACIONAL DA REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM DIREITOS FUNDAMENTAIS | RBPDF**

## **ANAIS III JORNADA INTERAMERICANA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E I SEMINÁRIO NACIONAL DA REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM DIREITOS FUNDAMENTAIS | RBPDF**

---

### **Apresentação**

#### APRESENTAÇÃO

Os Anais da III Jornada Interamericana de Direitos Fundamentais e I Jornada Brasileira do Seminário da Rede Brasileira de Pesquisa em Direitos Fundamentais, realizado entre os dias 26 a 28 de outubro do ano de 2016, na cidade de São Paulo, contou com a apresentação de artigos científicos nos Grupos de Trabalho Temáticos que analisaram os mais relevantes temas correlatos e conexos aos direitos fundamentais.

Os trabalhos foram avaliados pela Comissão Científica do Seminário, mediante o processo da dupla avaliação cega por pares, de forma a atender aos critérios Qualis Eventos da CAPES. Na presente publicação, foram selecionados os resumos dos trabalhos apresentados e que foram criteriosamente selecionados.

Conforme pode ser verificado, os resultados disponibilizados na publicação resultam de temas mais importantes da a Rede Brasileira da Pesquisa em Direitos Fundamentais e da Rede Latino Americana de Pesquisa em Direitos Fundamentais. Naturalmente, como se trata da primeira publicação, existe uma tendência de que as pesquisas venham a se consolidar e que para o próximo Seminário, os resultados possam trazer elementos mais concretos de análise, inclusive em relação ao aumento do fator de impacto dos trabalhos.

Vale destacar que os temas ligados aos direitos fundamentais, direitos sociais, acesso à justiça, tanto no plano interno como internacional, cada vez estão mais presentes em nossa sociedade, principalmente quando vivemos em tempos de reduções e de limitações dos direitos sociais e fundamentais.

Naturalmente debater os temas mais importantes que estão na pauta nacional e mundial são de extrema relevância para que possamos buscar dialogar, cada vez mais, com os meios acadêmicos e produtivo, englobando a própria sociedade civil.

Portanto, os resultados aqui publicados, demonstram parte das pesquisas realizadas dentro da Rede Brasileira de Pesquisa em Direitos Fundamentais e que pretende-se consolidar, cada vez mais, como um espaço de referência e de debate sobre os mais importantes temas que ocupam as agendas nacional e internacional.

São Paulo, 15 de novembro de 2016.

Prof. Dr. Carlos Luiz Strapazzon

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva

Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira

## **A RELAÇÃO ENTRE DIREITO À CIDADE E CIDADANIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

### **THE RELATIONSHIP BETWEEN THE RIGHT TO THE CITY AND CITIZENSHIP IN THE BRAZILIAN LEGAL SYSTEM**

**Laís Gonzales de Oliveira <sup>1</sup>**  
**Leticia Ferrão Zapolla <sup>2</sup>**

#### **Resumo**

Conforme artigo 182 da Constituição Federal de 1988, todos os habitantes do espaço urbano são titulares do direito humano à cidade. Entretanto, o artigo 1º, parágrafo único, do Estatuto da Cidade dispõe como beneficiários coletivos do uso da propriedade urbana especificamente os seus cidadãos, vinculando tal direito à cidadania, exercida em âmbito municipal. Assim, analisa-se a relação existente entre a concepção de cidadania no reconhecimento e na efetivação do direito à cidade, com base no princípio da democracia participativa, valendo-se de pesquisa teórica, jurídico-dogmática e jurídico-sociológico, concluindo-se pela necessidade de uma releitura da concepção tradicional de cidadania.

**Palavras-chave:** Direito à cidade, Cidadania, Democracia participativa, Direitos humanos

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

According to Article 182 of the 1988 Constitution, all inhabitants of the urban space are holders of the human right to the city. However, Article 1, sole paragraph, of the City Statute provides as collective beneficiaries of the use of urban property specifically its citizens, linking such right to citizenship exercised at the municipal level. Therefore, the relationship between the concept of citizenship in the recognition and realization of the right to the city is analyzed, based on the principle of participatory democracy, using theoretical, legal-dogmatic and legal-sociological research, concluding with the need to re-read the traditional conception of citizenship.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Right to the city, Citizenship, Participatory democracy, Human rights

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito e Desenvolvimento da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto/USP. Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto/USP. Advogada. Técnica Legislativa da Câmara Municipal de Pradópolis/SP.

<sup>2</sup> Mestranda em Direito e Desenvolvimento da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto/USP. Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto/USP. Advogada.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) marca a instituição de uma nova ordem urbanística no Brasil (DIAS, 2010, p. 78), segundo a qual a política de desenvolvimento urbano passa a objetivar a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, nos termos do *caput* do artigo 182 da referida Carta.

Essa garantia do bem-estar geral em observância às funções sociais da cidade, isto é, levando-se em conta o respeito às liberdades individuais, os direitos socioeconômicos e culturais e os direitos difusos e homogêneos, consiste no reconhecimento do direito à cidade a todas as pessoas que nela habitam e convivem. Nesse sentido, conforme se compreende do referido dispositivo constitucional, todos os indivíduos habitantes do espaço urbano seriam titulares do direito à cidade, direito cujo conteúdo encontra-se inserido na ordem dos direitos humanos (HARVEY, 2012, p. 73-74).

Entretanto, a Lei n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) –, ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, dispõe como beneficiários coletivos do uso da propriedade urbana não os seus habitantes, mas especificamente os seus cidadãos, nos termos do parágrafo único do seu artigo 1º, o que vincularia a titularidade do direito à cidade à condição de cidadão do Estado.

Assim, o reconhecimento da titularidade do direito à cidade, bem como a sua própria efetivação dependeriam da concepção adotada pelo Estado brasileiro acerca do instituto jurídico da cidadania, a ser exercida, no caso, em âmbito municipal. Referido aspecto se mostra relevante tendo em vista a relação intrínseca entre direito à cidade e cidadania, conceitos que devem ser analisados de acordo com a concepção de direitos humanos.

Nesse sentido, pretende-se responder ao seguinte questionamento: qual a influência exercida pelo instituto jurídico da cidadania no reconhecimento da titularidade e na efetivação do direito à cidade, no âmbito do ordenamento brasileiro?

Tendo em vista o problema apontado, o presente trabalho tem por objetivo geral analisar a influência exercida pelo instituto jurídico da cidadania no reconhecimento da titularidade e na efetivação do direito à cidade, no âmbito do ordenamento brasileiro. Especificamente, o trabalho objetiva: (i) verificar o conteúdo e a natureza do direito à cidade, seguido da sua análise crítica; (ii) verificar o conteúdo do instituto da cidadania e analisá-lo criticamente; (iii) relacionar a concepção de cidadania obtida com o direito à cidade

verificado, analisando a interferência da primeira no reconhecimento da titularidade e na efetivação do segundo, em âmbito municipal, no Brasil.

Para tanto, o estudo valeu-se, primeiramente, de uma investigação jurídico-dogmática (GUSTIN, 2010, p. 21), tendo como objeto a avaliação das estruturas e das relações normativas do ordenamento jurídico brasileiro e dos instrumentos internacionais aos quais o país está submetido, no que toca à garantia do direito à cidade frente ao instituto da cidadania. Para tanto, faz-se uso da técnica de pesquisa teórica, na forma bibliográfica.

Não obstante, o artigo também contou com uma investigação de caráter jurídico-sociológico (GUSTIN, 2010, p. 22), pois analisa o reconhecimento e a efetivação do direito à cidade conforme a sua relação com o instituto jurídico da cidadania no Brasil, compreendendo o fenômeno jurídico no ambiente sociocultural e econômico brasileiro.

Primeiramente, foram reunidos os instrumentos normativos de direito, nacionais e internacionais, acerca do direito à cidade, bem como as concepções doutrinárias e os estudos acadêmicos a respeito de tal direito, tendo sido realizada análise dogmática e sociológica de tais fontes. Em seguida, desenvolveu-se análise crítica das concepções doutrinárias e dos estudos acadêmicos acerca da concepção de cidadania.

Por fim, realizou-se análise crítico-dogmática da relação entre as concepções doutrinárias analisadas acerca do instituto jurídico da cidadania e a sua interferência no reconhecimento e na efetivação do direito à cidade.

## **2 O DIREITO À CIDADE**

Ao regulamentar a política urbana prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) estabelece as diretrizes gerais para que o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana seja alcançado, conforme disposição do seu artigo 2º (BRASIL, 2001), assegurando, inclusive, o direito à cidade.

Ressalta-se que a definição de um “direito à cidade” surge como reação às desigualdades sociais historicamente produzidas no âmbito urbano, manifestadas na exclusão da maior parte dos habitantes de uma cidade, a qual é determinada pela lógica da segregação espacial e da mercantilização e especulação do solo e do ambiente urbano, em todos os seus aspectos (MÜLLER; PLATAFORMA DHESCA BRASIL; SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 12).

Entretanto, antes de analisar o conteúdo de tal direito, então incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro, é necessário entender o que compreenderia esse ambiente

denominado “cidade”. José Afonso da Silva (2006, p. 24) apresenta três concepções para definir o conceito de cidade, quais sejam: a) demográfica; b) econômica; e c) de subsistemas.

Segundo a concepção demográfica, a cidade consistiria em “uma comunidade de dimensões e densidade populacional consideráveis, abrangendo uma variedade de especialistas não-agrícolas, nela incluída a elite culta” (SJOBORG apud SILVA, 2006, p. 24). A concepção econômica, por sua vez, utiliza-se da ideia de “localidade de mercado” de Max Weber (apud SILVA, 2006, p. 25) para definir a cidade como uma “forma de assentamento de população especialmente apropriada para fomentar o comércio, o artesanato e o negócio, e o cultivo dos valores espirituais e o exercício do poder público” (WOLFF apud SILVA, 2006, p. 25).

Já a concepção de subsistemas consideraria a cidade como um conjunto de sistemas produtivo, político, cultural, familiar e simbólico, sendo o fenômeno urbano global constituído por esses diferentes sistemas em conjunto, cujo desencontro e conflito estariam na base do desenvolvimento da própria cidade (FERRAROTTI apud SILVA, 2006, p. 25).

Contudo, considerando o contexto brasileiro, Silva (2006, p. 25-26) entende que o espaço urbano apenas adquiriria a categoria de cidade no país ao se transformar em Município<sup>1</sup>, e, nesse sentido, a cidade brasileira poderia ser definida como um “núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico”, sede do governo municipal, independentemente do seu contingente populacional.

Não obstante, sob uma perspectiva urbanística, uma comunidade passa a ser qualificada como cidade quando apresenta unidades edilícias e equipamentos públicos, isto é, quando reúne um conjunto de edificações, nas quais seus membros habitam ou desenvolvem atividades comerciais, industriais ou intelectuais, servido de bens públicos e sociais, os quais também são destinados à satisfação das necessidades (para uma vida digna) dos habitantes (SILVA, 2006, p. 26).

Faz-se necessário apontar, todavia, que, em vista da intensificação da conexão entre as áreas urbanas e rurais decorrente do processo de urbanização (LEFEBVRE, 2001, p. 19) e

---

<sup>1</sup> Ressalta-se que as expressões “cidade” e “Município” apresentam sentidos distintos: enquanto o segundo se trata de ente federativo da República brasileira, juntamente com os Estados federados e a União (nos termos dos artigos 1º e 18 da Constituição Federal de 1988, sistematicamente) com autonomia e competências constitucionais próprias, a primeira consiste no núcleo urbano no qual a sede do governo municipal é situada e onde o desenvolvimento decorre de sistemas de natureza social, econômica, política e administrativa, dentre outras, tratando-se de local diverso da área rural integrante da mesma unidade territorial de um Município. Entretanto, tendo em vista o contexto histórico da colonização brasileira, o sentido de “cidade” no atual regime acaba por resultar da transformação de determinado conglomerado populacional em Município, cujo território engloba as áreas urbana e rural (CARVALHO FILHO, 2009, p. 02).



em razão de o sentido de “cidade” no atual regime brasileiro resultar da transformação de determinado conglomerado populacional em Município (CARVALHO FILHO, 2009, p. 02) – este encerrando tanto o perímetro urbano como o rural –, as áreas rurais também passam a integrar a noção de cidade.

No mesmo sentido disciplinou a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, conforme seu artigo I (5), entendendo por “cidade” “toda vila, aldeia, capital, localidade, subúrbio, município, povoado organizado institucionalmente como uma unidade local de governo de caráter Municipal ou Metropolitano, e que inclui as proporções urbanas, rural ou semi rural de seu território” (FÓRUM MUNDIAL URBANO, 2004; FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS, 2004; V FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2005).

Assim, percebe-se que a noção de cidade encerra um sentido jurídico, político e sociológico (CARVALHO FILHO, 2009, p. 03), revelando-se como um conjunto de atividades na vida cotidiana, desde a simples existência até as formas como os habitantes se relacionam uns com os outros, sendo nesse ambiente urbano – entendendo-se por “urbano” os meios natural, econômico, social e cultural que compreendem o território da cidade (DIAS, 2010, p. 02) – que as pessoas se desenvolvem e mantêm as condições materiais (INSTITUTO PAULO FREIRE; PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015, p. 09) e psicossociais (HARVEY, 2012, p. 73-74) de sua existência, a fim de suprir suas necessidades vitais.

Isso porque a organização da sociedade em comunidades ou núcleos populacionais – ou seja, de forma coletiva – visa atender às necessidades materiais de seus integrantes, bem como às suas necessidades psicossociais, como a comunicação intelectual, afetiva e espiritual, a fim de que possam ser garantidas a continuidade da vida (digna) e a satisfação dos interesses e desejos de todos (DALLARI, 2004, p. 26).

A cidade representa, portanto, um conjunto de relações sociais e materiais de existência, no qual ações e relações conjugadas no arranjo territorial e administrativo, no comércio, na divisão social do trabalho e, inclusive, no próprio processo de urbanização, estruturam a vida urbana (INSTITUTO PAULO FREIRE; PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015, p. 09).

É com base nessa noção de cidade que Henri Lefebvre (2001, p. 105 e 117-118) compreende tratar-se o “direito à cidade” de um “direito à vida urbana”, e não apenas a um direito de estada ou de visita, sendo que essa “vida urbana” reuniria necessidades sociais de caráter antropológico (como ver, tocar, sentir, ou gastar energia, basicamente) e específico

(lazer, trabalho, esporte, cultura, conhecimento, informação, etc.) – e assim o autor afirma haver, inclusive, uma necessidade humana da vida urbana e da própria cidade.

Assim, o direito à cidade corresponde ao direito de participar integralmente (entenda-se ativa e passivamente) do ambiente urbano (LEFEBVRE, 2001, p. 23), isto é, podendo usufruir das vantagens, das oportunidades e dos serviços oferecidos pelas localidades do sistema urbano – como moradia, transporte, trabalho, cultura, lazer, etc. –, participando, inclusive, da elaboração das políticas urbanas e da construção da própria cidade (LEFEBVRE apud TRINDADE, 2012, p. 149-151).

## **2.1 O direito à cidade no Estatuto da Cidade**

Considerando o conteúdo do direito à cidade apresentado, o Estatuto da Cidade institucionalizou tal direito na figura do “direito à cidade sustentável”, então definido “como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001), nos termos do inciso I do artigo 2º da mencionada lei.

Primeiramente, o quesito sustentabilidade empregado ao direito à cidade refere-se à necessidade de equilíbrio entre o desenvolvimento da cidade e o bem-estar geral, ou seja, de todos os seus habitantes, em benefício da coletividade, e não como mero privilégio de grupos isolados (CARVALHO FILHO, 2009, p. 36). Essa harmonia entre o desenvolvimento urbano e o bem-estar coletivo deve considerar tanto a geração presente de habitantes como as gerações futuras, conjugando os elementos do meio ambiente humano com os do meio ambiente natural (CARVALHO FILHO, 2009, p. 36-37), promovendo também o equilíbrio ecológico da cidade.

Ademais, esse bem-estar comunitário materializa-se pela garantia efetiva de todos os direitos (humanos) abarcados pela generalidade do direito à cidade, como, por exemplo, os direitos à terra urbana, à moradia, ao trabalho, ao lazer e à toda a infraestrutura urbana e os serviços públicos oferecidos pelo ambiente urbano (CARVALHO FILHO, 2009, p. 36).

No mesmo sentido, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade define o direito à cidade como o usufruto equitativo das cidades e do sistema urbano, de uma forma geral, conforme os princípios de equilíbrio ecológico<sup>2</sup>, democracia e justiça social, concebendo integralmente

---

<sup>2</sup> Apesar de a referida Carta empregar o termo “sustentabilidade” para tratar do gozo da cidade com respeito ao meio ambiente sadio, este trabalho emprega a expressão “equilíbrio ecológico” em substituição, nos termos do

todos os direitos humanos – civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais – internacionalmente reconhecidos, inclusive o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, com o objetivo de alcançar o pleno gozo de um padrão de vida adequado (leia-se digno), nos termos do seu artigo I (2) (FÓRUM MUNDIAL URBANO, 2004; FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS, 2004; V FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2005).

Ressalta-se que o principal objetivo da referida Carta é estabelecer mecanismos e instrumentos legais efetivos de monitoramento para assegurar a aplicação, na esfera urbana, dos direitos humanos, sociais e de cidadania reconhecidos, tendo sido inspirada nos instrumentos internacionais gerais de direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais já existentes<sup>3</sup> (FERNANDES, 2007, p. 215). Ademais, a sua elaboração também resultou de uma mobilização internacional fomentada, principalmente, pelo processo sociopolítico de construção e fixação do Estatuto da Cidade no Brasil, (FERNANDES, 2007, p. 215-216). Dito instrumento internacional aguarda, todavia, a aprovação da Organização das Nações Unidas (ONU).

Nesse sentido, justamente por compreender um conjunto de direitos humanos aplicados ao âmbito urbano (MÜLLER; PLATAFORMA DHESCA BRASIL; SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 12), isto é, a garantia de todos os direitos humanos que atendam às necessidades essenciais para uma vida digna (moradia, trabalho, liberdade de circulação, lazer, cultura, etc.), o próprio direito à cidade é reconhecido como um direito humano, de caráter comum, a ser exercido coletivamente (INSTITUTO PAULO FREIRE; PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015, p. 09 e 25; FERNANDES, 2007, p. 02; HARVEY, 2012, p. 74 e 87).

A própria Carta Mundial pelo Direito à Cidade baseia-se na ideia de que os direitos e os valores sociopolíticos de todos os níveis, do internacional ao municipal, sempre devem ser legais e coletivos (FERNANDES, 2007, p. 216), definindo a cidade como um espaço coletivo, culturalmente rico e diversificado, pertencente a todos os seus habitantes, nos termos do artigo I(3) da referida Carta (FÓRUM MUNDIAL URBANO, 2004; FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS, 2004; V FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2005).

---

artigo 225 da Constituição Federal de 1988, a fim de promover o paradigma da natureza como um fim em si mesmo e parte integrante do ecossistema terrestre, e não como um mero instrumento aos interesses humanos.

<sup>3</sup> Destacam-se os Pactos Internacionais sobre Direitos Civis e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966, a Declaração de Direito ao Desenvolvimento de 1986, na Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos nas Cidades, de 2000, e o Tratado para Cidades, Vilas e Aldeias Democráticas, Equitativas e Sustentáveis, aprovado em 1992 na Cúpula Mundial pelo Meio ambiente, no Rio de Janeiro (FERNANDES, 2007, p. 215; MÜLLER; PLATAFORMA DHESCA BRASIL; SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 14).

Assim, concebido nesse sentido, o direito à cidade é autônomo (mas interdependente<sup>4</sup>) em relação a todos os demais direitos humanos internacionalmente reconhecidos, além de considerado como um direito coletivo integral e indivisível (FERNANDES, 2007, p. 217).

Não obstante, o direito à cidade tem como principal fundamento jurídico o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana (FERNANDES, 2007, p. 211; INSTITUTO PAULO FREIRE; PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015, p. 21; TRINDADE, 2012, p. 150 e 152), conforme preveem o *caput* do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, o *caput* do artigo 2º do Estatuto da Cidade e o artigo II(2) da Carta Mundial pelo Direito à Cidade.

Dito princípio, por sua vez, trata-se de um dos valores da nova ordem urbanística instituída pela Constituição Federal de 1988 (DIAS, 2010, p. 78) e consiste na harmonização dos interesses sociais e dos privativos do titular da propriedade (COLLADO apud SILVA, 2008, p. 78) por meio da promoção do bem-estar de todas as pessoas que habitam os espaços urbanos, indistintamente, com igualdade, dignidade, democracia, justiça social e equilíbrio ecológico (MÜLLER; PLATAFORMA DHESCA BRASIL; SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 13), a fim de garantir o pleno desenvolvimento da personalidade (SPANTIGATTI apud SILVA, 2008, p. 79).

Contudo, o direito à cidade não se baseia exclusivamente no princípio da função social da cidade e da propriedade urbana (TRINDADE, 2012, p. 150), mas também é pautado nos princípios da gestão democrática da cidade e do exercício pleno da cidadania (MÜLLER; PLATAFORMA DHESCA BRASIL; SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 13).

Segundo o princípio da gestão democrática da cidade, a cidade consiste em uma construção coletiva de múltiplos atores e por meio de vários processos, devendo ser garantido o controle e a participação de todas as pessoas que habitam o ambiente urbano, tanto por formas diretas como representativas, na formulação, na execução e na fiscalização do planejamento e do governo das cidades, privilegiados o fortalecimento e a autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares (MÜLLER; PLATAFORMA DHESCA BRASIL; SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 13), conforme dispõem os artigos 2º, II, e 43 do Estatuto da Cidade e o artigo II(1) da Carta Mundial pelo Direito à Cidade.

---

<sup>4</sup> Segundo André de Carvalho Ramos (2015, p. 226), direitos humanos interdependentes contam com uma relação de dependência mútua, uma vez que os seus conteúdos podem vincular-se, a depender do caso concreto, o que demonstra a complementariedade de tais direitos. Assim, apesar de autônomos, os direitos humanos apresentam diversas intersecções entre si, razão pela qual não devem ser interpretados isoladamente, mas sim sistematicamente e de forma conjunta, a fim de serem atingidas as suas finalidades (MORAES apud RAMOS, 2015, p. 226).

Já o princípio do exercício pleno da cidadania assevera a realização de todos os direitos humanos, assegurando a dignidade e o bem-estar coletivo de todos os habitantes da cidade, em condições de igualdade e justiça, bem como o pleno respeito à produção social do habitat (MÜLLER; PLATAFORMA DHESCA BRASIL; SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 13), conforme se depreende do artigo 45 do Estatuto da Cidade e do artigo II(1) da Carta Mundial.

Dessa forma, o direito à cidade é entendido como um direito propriamente humano de participação integral de todos os habitantes na cidade, encerrando, inclusive, uma gama de outros direitos (também humanos) indispensáveis à manutenção de uma vida digna no espaço urbano, a fim de que sejam garantidos o bem-estar e o desenvolvimento de tais pessoas, indistintamente e coletivamente, com fundamento nos princípios da justiça social, da democracia, da dignidade da pessoa humana e do equilíbrio ecológico.

Contudo, em vista da especificação na pessoa do “cidadão” – e não simplesmente do habitante – como beneficiário coletivo do uso da propriedade urbana, constante dos artigos 1º, parágrafo único, e 49 do Estatuto da Cidade, bem como da incidência do princípio do exercício pleno da cidadania em tal uso, a titularidade e o gozo do direito à cidade no contexto brasileiro é vinculada ao instituto jurídico da cidadania e, conseqüentemente, dependente da qualidade de cidadão em âmbito municipal.

## **2.2 Breve histórico do desenvolvimento legal do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01): direito à cidade para quem?**

É fato que o Estatuto da Cidade trouxe avanços no ordenamento jurídico brasileiro ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, uma vez que, ao instituir uma nova ordem urbanística no país, consolidou as bases legais do direito à cidade. Por essa razão, é importante tecer algumas considerações acerca do histórico da construção da lei, visando uma maior compreensão acerca desse estatuto normativo.

Até o ano de 1983, o Brasil não tinha legislação consistente de política urbana. Algumas tentativas foram realizadas no ano de 1963 (Governo João Goulart), com o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana e a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, do Banco Nacional de Habitação e a instituição do Sistema Financeiro da Habitação. Já na década de setenta, foram criadas regiões metropolitanas em locais considerados polos de desenvolvimento, acarretando a inserção de capítulo sobre questão urbana e criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, no II Plano Nacional de Desenvolvimento (MOREIRA, 2002, p. 28).

As cidades passaram a ser destino da população rural, que buscava melhores condições de vida, sendo demandadas a atender às necessidades habitacionais, de serviços e equipamentos que incrementaram a construção civil, sendo que, para atender às referidas necessidades, os recursos do Banco Nacional de Habitação cumpriram importante papel. O planejamento, no entanto, era circunscrito ao âmbito federal, afastando a autonomia dos demais entes e concentrando a expansão industrial apenas nos polos do país (MOREIRA, 2002, p. 28).

Os gargalos legislativos de então levaram ao descontentamento da população, que reclamou por melhores condições de vida e moradias. Com isso, em 1982 começou-se a discutir uma nova legislação que versasse sobre o assunto, que consistiu na Resolução nº 18/83, a qual, mesmo antes de sua aprovação, foi publicada na íntegra por inúmeros jornais, iniciando-se um amplo debate sobre os temas nela dispostos (GASPARINI, 2002, p. 3).

Em 1983, tal resolução foi enviada ao Congresso, recebendo a designação de Projeto de Lei nº 775/83, que discutia novos instrumentos que tornavam real a discussão da questão urbana. Tal projeto, contudo, foi esquecido na “Nova República”, que também extinguiu o Banco Nacional de Habitação e o Ministério do Desenvolvimento Urbano (criado no mesmo período) (MOREIRA, 2002, p. 29).

Referido PL não trazia em seu bojo nenhum dispositivo que se referisse à condição de cidadão (BRASIL, 1983), ao contrário do que faz a Lei nº 10.257/01, que se refere ao termo tanto em seu art. 1º (nas diretrizes gerais da Lei), como no art. 39 (ao expor sobre o plano diretor) (BRASIL, 2001).

Ou seja, antes da Constituição de 1988, as tentativas para a adoção de uma lei sobre desenvolvimento urbano foram frustradas.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o deputado Raul Ferral propôs o projeto de Lei nº 2.191, de 1989, em obediência ao disposto no art. 182 da Carta Magna, que prevê a conformidade da política de desenvolvimento urbano municipal com diretrizes gerais fixadas em lei (MOREIRA, 2002, p. 36). Este projeto, em seu art. 1º, *caput* prevê que “a política de desenvolvimento urbano objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais e econômicas da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (...)” (BRASIL, 1989). Ou seja, o PL nº 2.191/89 também não inclui a designação cidadãos em seu bojo.

O Projeto de Lei nº 5.788/1990 de autoria do Senador Pompeu de Souza, recebeu inúmeros substitutivos (MUKAI, 2001, p. 2), dentre os quais se cita o da Comissão da Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (1998), que propôs o Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA, e da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, que realizou um

amplo debate junto à sociedade, representantes do setor e de entidades não-governamentais, com a inserção do capítulo “Gestão Democrática da Cidade”, que prestigiava a gestão orçamentária participativa (MOREIRA, 2002, p. 39).

A Comissão de Constituição e Justiça aprovou o substitutivo do Deputado Inaldo Leão, em 20 de fevereiro de 2001. No Senado, a Comissão de Assuntos Sociais aprovou o projeto de lei em 30 de maio de 2001 e, por fim, o Senado aprovou o projeto em plenário (MUKAI, 2001, p.3).

Os projetos substitutivos, desse modo, foram concebidos no âmbito de profícua participação da sociedade civil, especialmente nos três últimos anos de sua tramitação, sendo que a versão final do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) contempla pleitos de todos os segmentos da sociedade, como resultado de intensas discussões e debates no meio acadêmico e junto à população (MOREIRA, 2002, 43).

Nesse sentido, propulsionado por um crescente movimento sociopolítico de reforma legal e urbana na América Latina (FERNANDES, 2007, p. 211), o Estatuto da Cidade, no entender de Moreira (2002, p. 30) “é assim denominado por refletir um conjunto de regras jurídicas que condicionam e pontuam a atividade urbanística, criando verdadeiro pacto entre os governos, suas Administrações, a população e a própria cidade”. Ressalta-se que as normas trazidas pela Lei n 10.257/01 são de ordem pública, de aplicação imediata, que não podem ser derogadas pelo particular.

O Estatuto apresenta, portanto, quatro dimensões principais, quais sejam: 1) conceitual, oferecendo elementos para a interpretação do princípio constitucional da função social da cidade e da propriedade urbana; 2) reguladora de instrumentos novos, urbanísticos e financeiros para a construção e o financiamento de uma ordem urbanística renovada pelos municípios; 3) indicadora de processos para a gestão democrática das cidades; e 4) identificadora de instrumentos legais para a regularização fundiária em áreas públicas e privadas (FERNANDES, 2007, p. 212).

Ressalta-se que a combinação dessas dimensões proporciona o conteúdo do direito à cidade formalmente reconhecido pelo referido Estatuto (FERNANDES, 2007, p. 212), nos termos expostos anteriormente.

Ocorre que, ao contrário dos projetos de lei anteriormente citados, o Estatuto da Cidade dispõe como beneficiários coletivos do uso da propriedade urbana especificamente os cidadãos (art. 1º), e não genericamente os habitantes da cidade, devendo o Plano Diretor – elaborado em âmbito municipal – assegurar, inclusive, o atendimento das necessidades do cidadão (art. 39).

Nesse sentido, a relação entre o direito à cidade e a condição de cidadão mostra-se imprescindível, decorrendo, portanto, a necessidade de se estudar a concepção de cidadania, sobre o que se passa a expor.

### **3 A CONCEPÇÃO DE CIDADANIA**

Ainda que a Constituição Federal de 1988 tão somente faça menções à cidadania e ao seu exercício, sem propriamente estabelecer um conceito de cidadania, a noção de “cidadania” é conceituada, em sua forma tradicional, levando-se em conta seu elemento político, que envolve o direito de votar e ser votado (SILVA, 2012, p. 37), estando relacionada, portanto, com a noção de representatividade.

No século XX, todavia, referida concepção vai cedendo lugar a outra mais ampla, que se desenvolve, em especial, na Inglaterra, com os estudos Thomas Humprey Marshall (apud TRINDADE, 2012, p. 152-153). Para ele, a cidadania consiste em um status que permite ao indivíduo a participação integral na comunidade política circunscrita aos limites de um Estado-nação – no caso, de uma cidade –, cuja efetivação depende da construção de um sentimento de pertencimento a essa mesma comunidade.

Não obstante, o autor entende que o conceito de cidadania envolveria três elementos, quais sejam: 1) um civil, referente às liberdades e garantias individuais; 2) um político, concernente ao direito de participar diretamente do exercício do poder político (e não limitado ao direito de votar e ser votado); e 3) um social, referente ao direito a um bem-estar e segurança socioeconômica e cultural (MARSHALL apud TRINDADE, 2012, p. 153-154) – em correspondência à trajetória das dimensões dos direitos humanos (GUERRA, 2012, p. 47-51; RAMOS, 2015, p. 125-130). João Baptista Herkenhoff (apud GUERRA, 2012, p. 62) ainda acrescenta mais duas dimensões à concepção de cidadania: educacional e existencial.

Embora Marshall, em sua obra, analise o caso inglês – em que a democracia e a industrialização se deram de forma concomitante – e, não obstante, haja críticas a sua teoria (MANN, 1987 apud SOUKI, 2006, p. 42), o modelo por ele adotado é um recurso importante e ainda muito utilizado por teóricos de diversos países. Contudo, referido modelo não deve ser ‘transplantado’ de forma a se subjugarem as particularidades do país em estudo – no caso, às particularidades brasileiras.

Assim, enquanto na Inglaterra os direitos civis, políticos e sociais seguiram uma ordem cronológica de conquistas sociais, no Brasil, tais direitos foram ‘dados’ pelos detentores de poder, segundo seus próprios interesses. Além disso, a introdução de direitos



sociais, no país, deu-se anteriormente à consolidação dos direitos civis (SOUZA, 2006, p. 211-212). Em sentido contrário, Vale (apud PEREIRA, BRASIL, CARNEIRO, 2013, p.9) sustenta que os direitos políticos e sociais foram instituídos juntos, sendo que no período pós 1930 direitos políticos se encontravam dispostos na Constituição.

De fato, no Brasil não houve nenhuma experiência anterior capaz de preparar o brasileiro para o exercício de suas obrigações cívicas, o que teria retardado a consciência sobre a democracia e cidadania no país (MOURA, 2010, p. 25).

Referida questão mostra-se complexa, dessa forma, ao efetuar a sua comparação com o direito brasileiro, já que, neste último caso, houve a inversão da pirâmide de Marshall, com o exercício de direitos sem que, necessariamente, outros fossem também garantidos e conquistados – o direito de liberdade de pensamento e voto não é garantia de direito ao emprego e à segurança, por exemplo. A ausência de atrelamento entre as dimensões políticas citadas por Marshall permite o retrocesso ou avanço de determinado direito, que se dá conforme a conveniência e circunstância. Nesse sentido, o ciclo de direitos para a aquisição da cidadania no Brasil completou-se, mas continua a não atingir parte da população (SOUZA, 2006, p. 213-314).

Com a inversão da pirâmide descrita por Marshall, tem-se por consequência uma cidadania passiva e receptora e não ativa e reivindicadora e o Estado (principalmente o Executivo) passa a ganhar supremacia sobre a sociedade civil, obstando a livre organização para a conquista de direitos (MOURA, 2010, p. 26).

Portanto, conforme aponta Sidney Guerra (2012, p. 51-52), o processo “deficitário” de constituição histórica do instituto jurídico da cidadania brasileira – não condizente com a trajetória de desenvolvimento das dimensões de direitos humanos – prejudicou a sedimentação da noção de democracia participativa, comprometendo a efetivação dos direitos humanos e, conseqüentemente, do direito à cidade, no país.

Ocorre que, embora a construção histórica de cidadania, no país, não tenha sido construída na forma de conquista de direitos, deve-se entender que a noção de cidadão como beneficiário do direito à cidade não deve se circunscrever ao âmbito eminentemente político.

Desse modo, Lopes (2009, p. 186-187) afirma que a “democracia só tem a ganhar com a reformulação da cidadania” e, para isso, aponta, em primeiro lugar, que a limitação espacial do conceito não responde aos âmbitos de legalidade criados à margem do Estado Nacional. E, em segundo lugar, aponta que se deve adotar uma noção de cidadania como instrumento (e não de *status*), que serve para “fazer algo”, ou seja, para se fazer mais do que legitimar posições já estabelecidas.

### 3.1 A noção de cidadania a ser adotada na análise do Estatuto da Cidade

Nos anos 1980 e 1990, há o fortalecimento da democracia como forma de organização política na América Latina, trazendo como consequência a necessidade de refundar o direito para compreendê-lo como instrumento de mudança. Os textos constitucionais passam, então, a se utilizar de expressões abrangentes como cidadania, bem-estar, dignidade da pessoa humana (CAMPOS, DINIZ, 2009, p. 639).

O caso brasileiro não foi diferente. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º inciso II, elenca a cidadania como princípio fundamental (BRASIL, 1988). No mesmo sentido, o parágrafo único do artigo 1º do Estatuto da Cidade dispõe como destinatários coletivos do uso da propriedade urbana os seus cidadãos, vinculando a titularidade e o gozo do direito à cidade ao instituto jurídico da cidadania.

Ocorre que a noção de cidadania não deve ser restrita àquela tradicional – direito de votar e ser votado –, mas sim compreendida de forma ampla, por meio de uma análise histórico-social da Constituição, pois, apesar do avanço trazido pela Carta Magna, que elevou a cidadania a um *status* jurídico diferenciado, a doutrina não avançou nesse sentido (MOURA, 2010, p. 29).

Há, entretanto, diversos autores que desenvolveram o tema, adotando uma postura condizente com a noção de direitos humanos. De acordo com Campos e Diniz (2009, p. 645), a Constituição Federal não adotou a concepção tradicional de cidadania, não vinculando esta às noções de nacionalidade ou aptidão para o exercício de direitos políticos, em seu texto. Assim, ao mesmo tempo em que o termo se vincula à noção de direitos fundamentais, relaciona-se com a dimensão do dever, do comprometimento com a coisa pública.

Dalmo de Abreu Dallari (2004, p. 22), por sua vez, salienta que os direitos da pessoa humana afirmam-se por meio da concepção de cidadania, apresentando-se esta como um *status* – um direito a ter direitos – e, concomitantemente, como um objeto de direitos fundamentais das pessoas (GUERRA, 2012, p. 62).

Coelho (apud MOURA, 2009, p. 26-27), nesse sentido, considera como princípios básicos da cidadania a participação, a autonomia e a crítica, pressupondo não só direitos, mas deveres ao grupo social.

No entanto, a ideia de representação na qual se baseia a noção de democracia representativa enseja uma expressão restrita de cidadania, que qualifica como “cidadão” o indivíduo tão somente dotado do direito de votar e ser votado (SILVA, 2012, p. 37). Nesse

sentido, uma nova dimensão do instituto jurídico da cidadania decorre do caráter dirigente da Constituição Federal de 1988, desenvolvida em torno da referida Carta, agora um sistema de previsão de direitos sociais.

A cidadania passa a ser entendida, portanto, como a consciência da pessoa de pertencimento a determinada comunidade como titular de direitos humanos, tendo por base a dignidade da pessoa humana, seja como direito subjetivo, ou como dever de respeito à dignidade dos demais, incluindo a integração participativa no processo (político) do poder (SILVA, 2012, p. 38). Trata-se da construção de uma noção de democracia verdadeiramente participativa (BONAVIDES, 2011, p. 28; SILVA, 2008, p. 141).

Contudo, apesar de o princípio representativo ensejar uma interpretação restritiva da cidadania, sendo esta, portanto, equivocadamente confundida com a mera titularidade do direito de votar e ser votado, a condição de cidadão apresenta um significado mais abrangente, correspondendo ao ato de participar direta e efetivamente de uma comunidade, tanto na sua construção e na elaboração de políticas públicas, quanto no acesso aos serviços por ela oferecidos.

Isso porque o instituto da cidadania deve ser interpretado conforme o princípio participativo, então caracterizado pela participação direta e pessoal do indivíduo na formação dos atos de governo, uma vez que o próprio direito de participação política não depende exclusivamente do sistema de representação eleitoral (SILVA, 2008, p. 141) e também envolve a participação popular por meio de Conselhos e Comitês Municipais, por exemplo.

Nesse sentido, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (FÓRUM MUNDIAL URBANO, 2004; FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS, 2004; V FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2005) considera cidadãos e cidadãs todas as pessoas que habitam de forma permanente ou transitória as cidades, tendo em vista o princípio participativo em âmbito municipal.

### **3.2 Cidadania e gestão democrática da cidade**

Ao encontro do exposto, ressalta-se que a concepção de cidadania também consiste na sua vinculação ao princípio democrático (SILVA, 2012, p. 37), sendo que, em âmbito municipal, essa vinculação se daria quanto ao princípio da gestão democrática da cidade, o qual preceitua a participação (direta) da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento dos planos,

programas e projetos de desenvolvimento urbano, conforme o inciso II do artigo 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

A palavra gestão, disposta no Estatuto da Cidade, não deve ser confundida com gerenciamento, pois enquanto que a primeira compreende a amplitude de responsabilidades de coordenação e planejamento, a segunda diz respeito à execução cotidiana de tarefas administrativas. Assim, a gestão democrática, nas palavras de Bucci (2002, p. 323), “implica a participação dos seus cidadãos e habitantes nas funções de direção, planejamento, controle e avaliações das políticas urbanas”.

Nesse sentido, a mencionada participação integral na vida comunitária significa tomar parte na cidade tanto ativamente, isto, é, como criador da comunidade, como de forma passiva, como seu destinatário, a fim de garantir a efetivação de todos os direitos humanos indispensáveis ao gozo de uma vida digna (direito à moradia, ao trabalho, à liberdade de circulação, ao lazer, à cultura, etc.).

Nota-se que para que haja efetiva participação social em uma comunidade, deve haver uma modificação ou renovação da teoria democrática, sendo que, para isso, o campo político deve ser ampliado. Andrade (apud MOURA, 2010, p. 30) elenca três tipos de deslocamentos para a reconstrução da noção de cidadania: (i) deslocamento da noção estática de cidadania para uma noção de cidadania participativa, levando-se em conta sua construção histórica e dimensão política de caráter mutável; (ii) cidadania como dimensão que engloba direitos e deveres humanos; (iii) deslocamento da noção individual de cidadania para as construções coletivas e plurais de classes, movimentos sociais e grupos.

Mostra-se, destarte, imprescindível incrementar o espaço público de participação do cidadão na vida pública, de forma a substituir a noção individualista representativa liberal, em prol de uma cidadania participativa, que tem por escopo a emancipação. Assim, a cidadania deve ser interpretada como instrumento de inserção e revitalização do espaço público (MOURA, 2010, p. 32).

Referido pensamento faz com que se aplique ao direito à cidade a noção de cidadania participativa, de forma que aqueles que nela habitam (cidadãos em concepção ampla) sejam beneficiários e participantes na elaboração de políticas públicas que lhes sejam atinentes.

O até então exposto, permite afirmar que a participação, em especial pela criação de ‘instituições participativas’, amplia a discussão da cidadania e do estado de bem-estar social para além das garantias constitucionais, tornando-se uma cidadania ativa, com ampla participação da sociedade na formulação de políticas públicas, por meio da gestão democrática da cidade (PEREIRA, BRASIL, CARNEIRO, 2010, p.10).

Para que isso ocorra, contudo, é preciso que se implemente o processo de descentralização previsto na Constituição Federal de 1988, levando a uma maior organização entre movimentos populares e ampliando o espaço de participação nas cidades (FISCHER apud SANTIN, 20--).

Como exemplo disso, pode-se citar a necessidade de participação da população na formulação do Plano Diretor – o qual é de elaboração obrigatória a municípios com mais de vinte mil habitantes, nos termos do art. 41, I, do Estatuto da Cidade – mediante realização de debates e audiências públicas com associações representativas da comunidade, em busca de uma cidade democrática (SANTIN, 2005, p. 124).

Além disso, o art. 44, do referido Estatuto (BRASIL, 2001) estabelece a gestão orçamentária participativa como condição obrigatória para aprovação de propostas do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

Ou seja, no ordenamento jurídico brasileiro, democracia representativa e participativa não são se excluem, mas convivem entre si, de forma que o Estatuto da Cidade está em conformidade com a Constituição Federal ao adotar a gestão democrática municipal como diretriz geral para a política urbana (SANTIN, 2005, p. 125).

Compreender o conceito de cidadania em sentido amplo, nesse sentido, vai ao encontro da necessidade de gestão democrática da cidade. A democracia, então, deve respeitar as minorias e possibilitar a tomada de decisões de seus habitantes<sup>5</sup> na tomada de decisões, de forma que haja uma maior interação entre administrador e administrados (SANTIN, 2005, p. 127).

Pode-se dizer, desse modo, que a realização da gestão democrática garante que os instrumentos introduzidos no Estatuto da Cidade sejam verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos, sem exclusões, de forma que a cidade seja espaço de convivência de todos os seus habitantes (BUCCI, 2002, p. 324).

#### **4 A RELAÇÃO ENTRE O DIREITO À CIDADE E A CONCEPÇÃO DE CIDADANIA: ser cidadão para ter direito à cidade ou ter direito à cidade para ser cidadão?**

Pelo exposto, tendo em vista que o direito à cidade assegura a participação de todos os habitantes da cidade, ou seja, de todos os seus cidadãos no ambiente urbano, e que a

---

<sup>5</sup> No artigo, a autora se utiliza da expressão “cidadão”, a qual foi evitada na construção da frase, preferindo-se o termo “habitantes”, tendo em vista a amplitude deste último.

própria cidadania consiste na participação integral em determinada comunidade, a relação existente entre o direito à cidade e o instituto jurídico da cidadania revela-se intrínseca, e os seus conteúdos, coincidentes.

O Tratado por Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis, resultante da Conferência da Sociedade Civil sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada durante a conferência da ONU sobre meio ambiente e desenvolvimento (ECO-92), no Rio de Janeiro, estabelece como um de seus princípios fundamentais o “direito à cidadania”, o qual consiste na “participação dos habitantes das cidades e povoados na condução de seus destinos” (CONFERÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, p. 03).

Essa participação engloba, por sua vez, a garantia de todos os direitos (humanos) contidos no direito à cidade, quais sejam, “o direito a terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer, à informação” (CONFERÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, p. 03), dentre outros. Nesse sentido, o direito à cidade é então concebido como direito à cidadania.

Dalmo de Abreu Dallari (2004, p. 23) define os direitos de cidadania como um conjunto de direitos e deveres jurídicos que garantam a participação do indivíduo na vida pública, entendendo por “cidadã” a pessoa vinculada a uma ordem jurídica de um Estado. No mesmo sentido, Maria Victoria de Mesquita Benevides Soares (SOARES, [20--], p. 04) leciona que os direitos de cidadania referem-se ao vínculo com determinada ordem jurídico-política de um Estado, sendo que a Constituição do país – no caso de um Estado Democrático de Direito – definiria e garantiria quem é a pessoa do “cidadão” e a quais direitos e deveres ele estará sujeito<sup>6</sup>.

Entretanto, conforme o conteúdo do direito à cidade e a concepção de cidadania abordados anteriormente, entende-se que o simples ato de habitar (e, assim, participar de) uma cidade vincula a pessoa a essa ordem político-jurídica municipal, garantindo-lhe a titularidade dos direitos de cidadania no ambiente urbano – este, por sua vez, inserido na ordem jurídica do Estado brasileiro.

Nesse sentido, considerando a noção de cidadania como um instrumento para a efetivação do direito à cidade, ser cidadão em âmbito municipal significa participar

---

<sup>6</sup> Ressalta-se que Soares diferencia os direitos humanos e os direitos de cidadania, uma vez que os primeiros transcenderiam à ordem político-jurídica de um Estado, apesar de reconhecer que os seus conteúdos comumente coincidem (SOARES, [20--], p. 04).

integralmente da cidade, enquanto ter direito à cidade implica ter direito de participação integral na cidade: o gozo do direito à cidade e o exercício da cidadania (em âmbito municipal) encerram, portanto, o mesmo significado, o que demonstra a relação intrínseca, interdependente e paradoxal, inclusive, entre o direito à cidade e o instituto jurídico da cidadania.

Não obstante, pode-se apontar, inclusive, a relação de interdependência entre democracia, cidadania e o direito à cidade – e os direitos humanos, de uma forma geral (GUERRA, 2012, p. 17) –, visto que a formulação de uma nova noção de cidadania, reconhecendo os direitos dos cidadãos de participar plena e ativamente na comunidade, trata-se de condição imprescindível para a efetivação da própria democracia e, conseqüentemente, para a gestão democrática da cidade (FERNANDES, 2007, p. 206). É nesse contexto que Edésio Fernandes (2007, p. 206) considera que cidade e cidadania seriam, em última instância, o mesmo objeto.

## **5 CONCLUSÕES**

Ante o exposto, pode-se concluir que, ao contrário da concepção tradicional de cidadania – direito de votar e de ser votado – deve ser considerada cidadã toda a pessoa que habita e convive na comunidade de determinada cidade, ainda que transitoriamente, como titular e beneficiária de todos os direitos (humanos) que lhe garantam o gozo de uma vida digna, participando ativa e passivamente dessa comunidade, independentemente se titular ou não do direito de votar e ser votado, em observância aos princípios participativo da gestão democrática da cidade e da função social da cidade.

Nesse sentido, tendo em vista que o direito à cidade corresponde ao direito humano de poder usufruir das vantagens, dos serviços e das oportunidades oferecidas pelo espaço urbano, com participação, inclusive, na elaboração das políticas urbanas e da construção da própria cidade, o instituto jurídico da cidadania consiste, justamente, no instrumento que permite essa participação integral.

Não obstante, considerando que o direito à cidade garante aos seus habitantes a participação integral na cidade, isto é, tanto na sua construção e como desfrutando dela, é o pleno gozo de tal direito que permite a qualificação dos indivíduos como cidadãos e cidadãs em âmbito municipal.

Dessa forma, a relação existente entre titularidade e gozo do direito à cidade e a cidadania é, de fato, imprescindível, sendo que o direito à cidade e a cidadania tratam-se de institutos (paradoxalmente) intrínsecos e interdependentes, ou seja, ambos direitos humanos.

Entretanto, apesar da interpretação sistemática do Estatuto da Cidade demonstrar a menção aos “habitantes” e “cidadãos” como equivalentes, o fato de o direito à cidade ser “tradicionalmente” associado a uma concepção restritiva representativa de cidadania torna referido direito efetivo – e, até mesmo, aplicável – tão somente para aquelas pessoas detentoras do direito de votar e ser votado, em detrimento dos demais indivíduos que também habitam e convivem no espaço urbano.

Dessa forma, apesar de reconhecida a titularidade do direito à cidade a todas as pessoas habitantes da cidade, legitimamente cidadãs, a adoção de uma concepção tradicional de cidadania, não condizente com o princípio participativo da gestão democrática, compromete o exercício de tal instituto e, conseqüentemente, a efetivação do direito à cidade.

O efetivo acesso democrático à cidade e, conseqüentemente, o reconhecimento da titularidade e a efetivação do direito à cidade a todos os seus habitantes exigem, portanto, uma releitura dessa concepção tradicional (e restritiva) do instituto jurídico da cidadania.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade.** São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 03 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.527**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 03 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei n. 2.191**, de 1989. Institui, nos termos dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, a política de desenvolvimento e de expansão urbana, suas diretrizes gerais, seus objetivos e instrumentos básicos. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1151489&filena me=Dossie+-PL+2191/1989](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1151489&filena me=Dossie+-PL+2191/1989)>. Acesso em: 29 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei n. 775**, de 1983. Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências. Disponível em:



<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=DCAEDF8C27642FEF304665BAA7D2D838.proposicoesWebExterno2?codteor=1168941&filename=Dossie+-PL+775/1983](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=DCAEDF8C27642FEF304665BAA7D2D838.proposicoesWebExterno2?codteor=1168941&filename=Dossie+-PL+775/1983)>. Acesso em: 29 out. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Gestão Democrática da Cidade*. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002.

CAMPOS, Juliana Cristine Diniz; DINIZ, Marcio Augusto de Vasconcelos. *Cidadania como participação: por uma compreensão jurídica do conceito*. XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: CONPEDI, 2009. Disponível em: <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/sao\\_paulo/2575.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/sao_paulo/2575.pdf)>. Acesso em 02 nov. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed., rev., ampl. e atual.. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CONFERÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Tratado sobre a Questão Urbana: por cidades, vilas e povoados, justos, democráticos e sustentáveis**. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <[http://www.aspan.org.br/tratado\\_ongs/37-QUESTAO\\_URBANA.PDF](http://www.aspan.org.br/tratado_ongs/37-QUESTAO_URBANA.PDF)>. Acesso em: 07 nov. 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. 2. ed. reform.. São Paulo: Moderna, 2004. (Coleção Polêmica).

DIAS, Daniella S.. A efetividade do direito urbanístico após vinte anos da promulgação da Constituição brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 47, n. 186, abr./jun. 2010, p. 77-88. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198674/000888819.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 03 out. 2016.

FERNANDES, Edésio. Constructing the “Right To the City” in Brazil. **Social & Legal Studies**, Londres, v. 16, n. 2, 2007, p. 201-219. Disponível em: <<http://1mundoreal.org/wp-content/uploads/2010/12/Edesio-Fernandes-Constructing-The-Right-to-the-City-in-Brazil.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2016.

FÓRUM MUNDIAL URBANO, 2004; FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS, 2004; V FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2005. **Carta Mundial Pelo Direito à Cidade**, Porto Alegre, janeiro 2005. Disponível em: <<http://normativos.confex.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2016.

GASPARINI, Diogenes. **O Estatuto da Cidade**. São Paulo: Nova Dimensão Jurídica, 2002.

GUERRA, Sidney. **Direitos Humanos & Cidadania**. São Paulo: Atlas, 2012.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **(Re)Pensando a Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. 3. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HARVEY, David. O Direito à Cidade. Tradução de Jair Pinheiro. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2016.

INSTITUTO PAULO FREIRE; PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Direito à Cidade**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2015. (Cadernos de Formação). Disponível em: <[https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos\\_Formacao\\_Direito\\_Cidade.pdf](https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos_Formacao_Direito_Cidade.pdf)>. Acesso em: 07 nov. 2016.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. 5. ed., 3. reimp.. São Paulo: Centauro, 2011.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de Direitos Humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

MEDAUAR, Odete. Diretrizes Gerais. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Org.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001 - Comentários**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MOREIRA, Mariana. A história do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MOURA, Aline Beltrame de. O discurso da cidadania em Marshall: a influência do modelo clássico na teoria jurídica moderna. **Jurivox**, Patos de Minas, n. 10, p. 22-34, 2010. Disponível em: <<http://jurisvox.unipam.edu.br/documents/48188/50566/O-discurso-da-cidadania-em-Marshall.pdf>>. Acesso em 02 nov. 2016.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade: anotações à Lei n. 10.257, de 10-7-2001**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MÜLLER, Cristiano (Org.); PLATAFORMA DHESCA BRASIL (Org.); SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Org.). **Direito Humano à Cidade**. 1. ed. Curitiba: Plataforma Dhesca Brasil, 2010, v. 4. (Coleção Cartilhas de Direitos Humanos). Disponível em: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/files/2014/01/Cartilha-Direito-%C3%A0-Cidade-Plataforma-Dhesca.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SANTIN, Janaína Rigo. **A gestão democrática municipal no Estatuto da cidade e a teoria do discurso Habermasiana**. [s.l.], [20--]. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/direito/article/viewFile/5177/3893>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. O estatuto da cidade e a gestão democrática municipal. **Interesse Público**, n. 21, set./out. 2003, p. 220. Disponível em: <<http://www.amdjus.com.br/doutrina/administrativo/161.htm>>. Acesso em: 02. Nov. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 8. ed., atual.. São Paulo: Malheiros, 2012.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31. ed., rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2008.

\_\_\_\_\_. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5. ed., rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOARES, Maria Victoria de Mesquita Benevides. Cidadania e Direitos Humanos. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**, [20--]. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/benevidescidadaniaedireitoshumanos.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

SOUKI, Lea Guimarães. A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. **Civitas**, Porto Alegre, v. 6, n. p. 39-58, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/21/6946>>. Acesso em 02 nov. 2016.

SOUZA, Venceslau Alves. Direitos no Brasil: necessidade de um choque de cidadania. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 27, p. 211-214, nov. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782006000200016](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782006000200016)>. Acesso em 02 nov. 2016.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e Cidadanias: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 87, p. 139-165, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n87/07.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2016.