

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I**

**VALMIR CÉSAR POZZETTI**

**ANA FLÁVIA COSTA ECCARD**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRIO - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFGM - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Valmir César Pozzetti, Ana Flávia Costa Eccard – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-313-8

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

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I**

---

### **Apresentação**

A edição do XXXIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, ocorrida na Universidade Mackenzie, na cidade de São Paulo, de forma presencial, nos ofereceu produções científicas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Os trabalhos apresentados abordam uma conjuntura de temas e ideias necessárias à reflexão da comunidade científica sobre os problemas urbanos e as possíveis soluções. Dentro deste contexto, as apresentações realizadas no Grupo de Trabalho - DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I – no dia 28 de novembro de 2025, constataram-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala. As apresentações abordaram diferentes temáticas relativas ao meio ambiente urbano, expondo problemáticas e sugestões de crescimento humano e desenvolvimento sustentável dentro destas áreas. O GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I”, foi coordenado pelos professores doutores: Ana Flávia Costa Eccard (Centro Universitário Unifacvest) e Valmir César Pozzetti (Universidade Federal do Amazonas e Universidade do Estado do Amazonas), que estimularam o debate e a participação de todos os presentes. A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados por meio do sistema de dupla revisão cega por avaliadores ad hoc, de modo que temos certeza de que os temas a seguir apresentados são instigantes e apresentam significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós-graduação em Direito, reunidos no CONPEDI.

Os trabalhos iniciaram-se com a apresentação de Ronaldo do Nascimento Monteiro Júnior, com o trabalho intitulado “A CRÍTICA MARXISTA AO DIREITO E A NEGAÇÃO MATERIAL DO DIREITO À MORADIA: REFLEXÕES A PARTIR DE “QUARTO DE DESPEJO – DIÁRIO DE UMA FAZELADA ”, que realizou uma crítica sob o ponto de vista marxista, sobre a obra “Quarto de Despejo”, concluindo que o direito à moradia funciona como direito burguês, reduzido à mercadoria, perpetuando a exclusão estrutural da classe trabalhadora, sobretudo dos mais pobres. Já os autores Miguel Ettinger de Araújo Junior, Isabela Franciane Bassani Mangolin, no trabalho intitulado “A RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL PREVENTIVA COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA URBANA: TUTELA DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E SUA POTENCIALIZAÇÃO” analisam a possibilidade de se responsabilizar civilmente o infrator, com viés preventivo e como instrumento de justiça e ordenamento territorial. No trabalho intitulado “DIREITO À MORADIA E INTERSECCIONALIDADE: OS IMPACTOS DA DESIGUALDADE HABITACIONAL

“SOBRE AS MULHERES PRETAS OU PARDAS NO BRASIL” de autoria de Carina Lopes de Souza e Elenise Felzke Schonardie, as autoras fazem uma abordagem a respeito dos direitos das mulheres à habitação e constatam que, historicamente, as dinâmicas urbanas privilegiaram um conjunto particular de sujeitos, o que impactou de forma direta a fruição do direito à moradia pelas populações pretas e pardas, em especial, pelas mulheres que integram este segmento. Seguindo uma linha de raciocínio similar, as autoras Sabrina Lehnen Stoll, Elenise Felzke Schonardie e Ana Maria Foguesatto, na pesquisa intitulada “DIREITO À MORADIA NO CONTEXTO DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA: EXPLORANDO SOLUÇÕES BASEADAS EM INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL” em suas análises, concluíram que a proteção climática está ligada à justiça climática e que a Inteligência Artificial é uma ferramenta valiosa para enfrentar vulnerabilidades decorrentes das mudanças climáticas no direito à moradia, muito embora haja desafios éticos e legais a serem superados, sugerindo que o direito fundamental à proteção climática é crucial para garantir os direitos humanos em tempo de mudanças climáticas. Já no trabalho intitulado “ENTRE A NORMA E A REALIDADE: LIMITES DA REURB DIANTE DO DESLOCAMENTO FORÇADO E DA VIOLÊNCIA URBANA EM FORTALEZA” o autor Marcus Euler Rodrigues Barrocas analisa, criticamente, se a atual conformação normativa da Regularização Fundiária Urbana e conclui que a REURB, nos moldes atuais, demanda reinterpretação crítica e aprimoramento institucional para que efetivamente se converta em vetor de justiça socioambiental e reconstrução do espaço urbano em áreas periféricas. As autoras Mariana Barbosa Cirne, Lays Martins Oliveira e Juliana da Silva Lima, no trabalho intitulado “ENTRE GATOS, ONÇAS E JAGUATIRICAS: O DIREITO À CIDADE E O DESCOMPASSO DO DIREITO HUMANO À ÁGUA NA COMUNIDADE DA EXPANSÃO DO CAPÃO COMPRIDO”, analisam com criatividade o descompasso entre o direito humano à água e a realidade empírica na comunidade periférica da Expansão do Capão Comprido, localizada em São Sebastião, Distrito Federal, a partir do “direito à cidade” e concluíram que, para a comunidade enfrentar as dificuldades de acesso à água potável, é necessário a efetiva participação comunitária. Seguindo uma linha de raciocínio semelhante, no trabalho intitulado “INSTRUMENTOS DE DIREITO AMBIENTAL E URBANÍSTICO PARA LIDAR COM AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O CASO DE ANÁPOLIS-GO” as autoras Camila Rodrigues De Souza Brito e Mariana Barbosa Cirne, destacam a necessidade de uma revisão do plano diretor municipal de Anápolis/GO, onde se deverá fazer constar que, no âmbito da expansão urbana desordenada deve-se privilegiar a instituição de áreas de relevante interesse ecológico nas regiões de nascentes do Córrego das Antas e seus tributários, para resguardar a biodiversidade e os recursos hídricos. Já o trabalho “O DIREITO À CIDADE ACESSÍVEL NO BRASIL E OS DIREITOS HUMANOS: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE NORMAS E A AGENDA GLOBAL DE DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA” de autoria de Maria Érica Batista dos Santos, Maria

Fernanda Leal Maymone e Angela Limongi Alvarenga Alves, pode-se verificar que as autoras buscaram demonstrar que a ineficácia das leis brasileiras de acessibilidade, reflete uma falha na forma de internalizar e aplicar, de forma integral e efetiva, os princípios da agenda global de direitos humanos, para que se possa concretizar a internacionalização do Direito, que é uma ferramenta crucial para promover cidades mais justas e inclusivas. Seguindo uma linha de raciocínio semelhante, o trabalho intitulado “O DIREITO À CIDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL COLETIVO” a autora Maria Eliza Lemos Schueller Pereira da Silva, analisou e concluiu que mesmo não sendo um conceito jurídico positivado, o direito à cidade como direito fundamental coletivo, pode ser vislumbrado em várias partes do ordenamento jurídico, sendo necessário que esse direito seja conceituado, para que possa ser posto na prática jurídica, de forma a assegurar o princípio da dignidade da pessoa humana. Já o trabalho intitulado “O DIREITO À CIDADE REFLETIDO PELA DISPUTA DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM BELO HORIZONTE”, analisa o processo de regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC - no município de Belo Horizonte e conclui que a atuação legislativa dissociada da participação social fragiliza o direito à cidade, transformando o instrumento de política urbana e os processos participativos em simulacros que passam a ser combatidos por meio da judicialização de políticas públicas. O trabalho “O DIREITO ESGOTADO À MORADIA E A INVERSÃO DO ESG: FUNÇÃO SOCIAL E VIOLÊNCIA ESTRUTURAL NO CASO CDHU-MARÍLIA” de autoria de Laura Antônio de Souza, Gabriel Guerra Miranda Muzeka dos Santos analisa a efetividade do direito fundamental à moradia no Brasil, a partir do estudo de caso do Conjunto Habitacional Paulo Lício Nogueira, em Marília/SP, construído pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e conclui que a efetividade do direito à moradia exige transformar a política habitacional em sistema de governança solidária, integrando sustentabilidade, inclusão social e transparência, resgatando a densidade normativa da Constituição. Já as autoras Maria Eliza Lemos Schueller Pereira da Silva, Luís Henrique Freitas Diniz no trabalho “O DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL” analisam o direito à cidade sustentável, deve este ser reconhecido como direito fundamental, não apenas por decorrência constitucional, mas por expressar uma exigência histórica de justiça social e urbanística. E que seu reconhecimento, enquanto direito fundamental, é obrigatório, haja visto que o art. 5º, § 2º da Carta Magna, não é taxativo, mas exemplificativo, abrindo espaço para novos direitos fundamentais que exsurgem de acordo com as necessidades sociais apresentadas em virtude do momento histórico vivenciado. A pesquisa de Cristiane Cassini Peter, intitulada “O ESTADO SOCIOAMBIENTAL E A GESTÃO JURÍDICA DOS DESASTRES: ENTRE A VULNERABILIDADE SOCIAL E A PROTEÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL” analisa o papel do Estado Socioambiental na prevenção, gestão e responsabilização diante de desastres ambientais, concluindo que apenas por meio de políticas públicas intersetoriais, governança

participativa e instrumentos jurídicos eficazes como planejamento urbano, saneamento básico, moradia digna e responsabilização ambiental será possível enfrentar de forma justa e sustentável os desafios impostos pelos desastres em áreas urbanas. A pesquisa intitulada “O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO E A SUA REFORMULAÇÃO PARA 2040”, de autoria de Amanda Nicole Aguiar de Oliveira, Nelcy Renata Silva De Souza e Patrícia Fortes Attademo Ferreira, analisou o Plano Nacional de Habitação como parte da Política Nacional de Habitação que teve como foco principal programa Minha Casa, Minha Vida, o qual obteve sucesso na produção em massa de moradias, mas que, no entanto, sua abordagem centralizada gerou impactos negativos, como a segregação socioespacial, ao construir em periferias distantes. Segundo esta linha de raciocínio, o trabalho “OS DESLOCADOS DA MINERAÇÃO: O CASO DO DISTRITO DE ANTÔNIO PEREIRA EM OURO PRETO MINAS GERAIS” de autoria de Sílvia Letícia Ribeiro analisou a situação da população do Distrito de Antônio Pereira, no município de Ouro Preto/MG, diante do deslocamento compulsório imposto em razão do risco de rompimento da Barragem de Doutor, integrante do Complexo Minerário de Timbópeba; concluindo que o deslocamento compulsório imposto à população configura afronta direta ao princípio da dignidade da pessoa humana, materializada na privação do direito à cidade. Já o trabalho intitulado “PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO: A DIMENSÃO EDUCATIVA DO PROJETO LAGEANO DE HABITAÇÃO” de autoria de Ana Flávia Costa Eccard, Maria Eduarda Xavier Beltrame, Eládio Boccardi da Silva, analisou o Projeto Mutirão de habitação em Lages, como uma experiência concreta de urbanismo participativo, com ênfase na dimensão educativa; concluindo que o projeto representa uma experiência transformadora de urbanização, em que o fazer coletivo se torna também um ato educativo e político. Já a pesquisa intitulada “PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL E OBRIGAÇÕES MUNICIPAIS”, de autoria de Edson Ricardo Saleme, Cleber Ferrão Corrêa e Maria Fernanda Leal Maymone analisou a necessidade de se levar em consideração as aspirações populares para se ter um conjunto de elementos viáveis para se consignar no instrumento planificador do município; indicando, ao final, que atualmente a planificação tem tomado como base os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Nova Agenda Urbana (NAU), da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) e do pacto climático do Acordo de Paris, de forma a cumprir os objetivos brasileiros internacionalmente assumidos. Na pesquisa intitulada “POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS À MOBILIDADE URBANA DE GRUPOS VULNERÁVEIS NO MUNICÍPIO DE LAGES-SC”, os autores Viviane Grassi , Ana Flávia Costa Eccard e Túlio César Schlischtig da Silva, fizeram uma excelente análise a respeito das políticas públicas de mobilidade urbana voltadas a grupos vulneráveis no município de Lages-SC, em especial pessoas com deficiência, idosos, gestantes e populações em situação de vulnerabilidade social; e, ao final, concluem que a efetividade das políticas depende da consolidação de uma estratégia perene e

multidisciplinar, capaz de promover inclusão e garantir o direito à cidade. Finalizando, os autores Josiane Ferreira, Ana Soares Guida e Gabriel Sousa Marques de Azevedo, na pesquisa intitulada “ TRANSIÇÃO ENERGÉTICA E SUSTENTABILIDADE URBANA NA ÁFRICA DO SUL: DESAFIOS, OPORTUNIDADES E PERSPECTIVAS JURÍDICO-AMBIENTAIS” fizeram um destaque importante a transição energética como um vetor crucial para a sustentabilidade urbana sob a ótica do Direito Ambiental na África do Sul; concluindo que a implementação da justiça social e ambiental em ambientes urbanos, apesar dos desafios como a resistência de grupos de interesse e a falta de recursos, oferece vastas oportunidades para construir cidades mais sustentáveis, equitativas e resilientes.

A leitura transversal dos trabalhos apresentados nos apresenta um retrato, a saber, que a dimensão social constitui o eixo estruturante das reflexões desenvolvidas no GT. As pesquisas analisam os instrumentos jurídicos de política urbana e acabam por revelar que raça, gênero, classe, território e vulnerabilidade moldam a experiência concreta dos sujeitos na cidade. Ao problematizar desigualdades históricas, deslocamentos compulsórios, inacessibilidade de serviços essenciais, impactos das emergências climáticas e barreiras estruturais à participação social, os pesquisadores reafirmam que o Direito Urbanístico só se realiza plenamente quando orientado pela justiça social. Assim, o conjunto das produções contribui para reposicionar o debate sobre urbanização, moradia e território a partir de uma epistemologia comprometida com a dignidade humana e com formas coletivas de produção da cidade.

Os trabalhos apresentados, sem exceção, contribuíram com temas atuais para o Direito Urbanístico, tecnologia e desenvolvimento sustentável. Permitindo-se um olhar mais atento para as relações humanas no meio ambiente urbano, dentro de um contexto construtivo, para se desenvolver políticas públicas que nos permitirá avançar com segurança no âmbito das relações humanas, promovendo a alteridade. Desejamos, pois, a todos, uma excelente leitura.

# O DIREITO FUNDAMENTAL A CIDADE SUSTENTÁVEL

## THE FUNDAMENTAL RIGHT TO A SUSTAINABLE CITY

Maria Eliza Lemos Schueller Pereira da Silva <sup>1</sup>  
Luis Henrique Freitas Diniz <sup>2</sup>

### Resumo

Defende-se, neste artigo, que o direito à cidade sustentável deve ser reconhecido como direito fundamental, não apenas por decorrência constitucional, mas por expressar uma exigência histórica de justiça social e urbanística. Esta hipótese se baseia em três pilares argumentativos: a) a evolução do direito de propriedade parte de uma concepção individual absoluta, no contexto da primeira geração de direitos fundamentais, para uma concepção relativizada em função de interesses coletivos, e observância de sua função social; b) essa relativização do direito de propriedade e consagrada no direito brasileiro na promulgação da Constituição Federal (CR) de 1988 e posteriormente positivada por meio do Estatuto das Cidades em 2001; c) os princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade, enquanto vértices axiológicos de interpretação constitucional e núcleos centrais que emanam e validam os direitos fundamentais; de forma que, o direito à cidade sustentável é desdobramento destes princípios e deles retira validade. Assim, seu reconhecimento enquanto direito fundamental impõe-se, haja visto que o art. 5º, § 2º da Carta Magna, não é taxativo, mas exemplificativo, abrindo espaço para novos direitos fundamentais que exsurgem de acordo com as necessidades sociais apresentadas em virtude do momento histórico vivenciado.

**Palavras-chave:** Constituição, Dignidade da pessoa humana, Função social, Direito fundamental, Cidade sustentável

### Abstract/Resumen/Résumé

This article argues that the right to a sustainable city must be recognized as a fundamental right, not only as a constitutional implication but also as an expression of a historical demand for social and urban justice. This conclusion is based on three argumentative pillars: a) the evolution of property rights from an absolute individual conception, within the context of the first generation of fundamental rights, to a relativized conception shaped by collective interests and the observance of its social function; b) this relativization of property rights is enshrined in Brazilian law through the enactment of the 1988 Federal Constitution and subsequently codified by the City Statute in 2001; c) the principles of human dignity and solidarity, as axiological cornerstones of constitutional interpretation and central nuclei that emanate and validate fundamental rights; thus, the right to a sustainable city is a development

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito nas Relações Econômicas e Sociais

<sup>2</sup> Mestre

of these principles and draws its legitimacy from them. Consequently, its recognition as a fundamental right is imperative, especially considering that Article 5, §2 of the Constitution is not exhaustive, but exemplary, allowing for new fundamental rights to emerge according to the social needs arising from the historical moment being experienced.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Constitution, Dignity of the human person, Social function, Fundamental right, Sustainable city

## INTRODUÇÃO

A proposta de uma reforma urbana nas cidades brasileiras foi, em um primeiro momento, formulada no Congresso nacional de 1963, promovida pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil. Entretanto, com o Golpe Militar de 1964, instituiu-se um regime político autoritário, que inviabilizaria a realização dessas reformas. Somente nos anos de 1970 e 1980 que os temas da reforma urbana reapareceriam novamente, numa época de abertura lenta e gradual, em que os movimentos sociais, aos poucos, ganhavam mais visibilidade e relevância política. As reivindicações eram apresentadas com o objetivo de reverter as desigualdades socioespaciais, com base em uma nova ética social, que trazia como dimensão importante a politização da questão urbana, compreendida como elemento fundamental para o processo de democratização da sociedade brasileira (Saule Júnior; Uzzo, 2009).

O presente artigo almeja abordar o direito à cidade sustentável enquanto direito fundamental, partindo da história da propriedade e sua consolidação como um direito individual de primeira geração ao direito à cidade sustentável, enquanto um direito fundamental coletivo de segunda geração, consolidando a função social da cidade e da propriedade.

A questão central do artigo gira em torno do questionamento sobre o direito à cidade sustentável ser incluído como direito fundamental em razão do comando normativo ínsito no artigo 5º § 2º da Carta Magna, que permite ampliar o leque de direitos e garantias fundamentais formalmente estampadas.

Parte-se da hipótese de que se alcançado à condição de direito fundamental, o direito à cidade sustentável incorpora-se ao patrimônio da sociedade urbana brasileira, sendo defeso ao Estado tolher esta conquista, seja pela sua titulação de cláusula pétreia (art. 60, § 4º, IV, CR/88), seja em decorrência do princípio da proibição de retrocesso.

Será feita uma análise bibliográfica sobre o tema, que pretende demonstrar a necessidade da implementação dos mecanismos jurídicos existentes para assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, e permitir a todos o efetivo gozo do direito à cidade sustentável como direito fundamental.

Para tanto, desenvolver-se-á apontamentos históricos, sobre o direito de propriedade, o reconhecimento de sua função social, bem como sua correlação com os direitos fundamentais.

Em seguida será feita uma análise do Estatuto da Cidade e como dele decorre a importância do enquadramento do direito à cidade enquanto direito fundamental para a garantia da sua efetividade, impondo ao direito de propriedade urbana a observância a direitos coletivos

como o bem-estar dos cidadãos, o equilíbrio ambiental e função social da propriedade, instrumentalizando o Estado brasileiro no sentido da garantia do direito as cidades sustentáveis

Por fim, argumenta-se sobre a existência de direitos fundamentais positivados em outras partes do texto constitucional, explicitando assim, a possibilidade de reconhecer direitos fundamentais não escritos, implícitos, bem como decorrentes dos princípios constitucionais.

## 1 APONTAMENTOS HISTÓRICOS

Primitivamente, a propriedade era coletiva, as terras e os instrumentos de defesa e produção pertenciam à coletividade. Na Antiguidade Clássica exsurgem os primeiros traços individualistas da propriedade. A propriedade romana passou por três distintos estágios: coletiva, familiar e individual. A última prevaleceu no tempo e influenciou sobremaneira o direito de propriedade no Ocidente.

Na Idade Média, especialmente em Tomás de Aquino, já se percebe a ideia de que a propriedade individual deve atender ao bem comum, tal qual o que era definido pelo clero e pela nobreza. Contudo, é a partir daí que se dá gênese do que adiante se consolidou como função social da propriedade.

Com a Revolução Francesa, dá-se a ruptura com os regimes antecedentes, a propriedade foi uma questão central. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, apresenta rol de direitos individuais do homem, entre eles uma propriedade inviolável e sagrada. É a primeira geração de direitos fundamentais.

O paradigma liberal implicava no distanciamento do Estado da economia, omissão frente aos problemas sociais e econômicos. A lei visava proteger cidadão frente ao Estado e o Direito tinha como função estabelecer um mínimo de normas que define os limites de atuação do Estado (Baracho Junior, 2000, p. 54).

As Constituições dessa tradição estatal declararam os direitos individuais, cujo único limite era o direito do outro. Nesse contexto, a propriedade era vista como um direito absoluto no qual o interesse do privado se sobreponha ao público, inatingível por interferências estatais. Os Códigos Civis Francês (1804) e Brasileiro (1916) espelham esses conceitos e essa visão absolutista da propriedade, ainda que com algumas restrições, principalmente no direito de vizinhança.

As lutas contra a exploração, pelo direito de associação, por direitos sociais, econômicos, e pelo amparo estatal na regulação da economia foram significativas na ruptura

do paradigma Liberal e tiveram expressão máxima na Revolução Russa e na Constituição Mexicana, em 1917 (Silva, 2022).

A noção de um certo grau de intervenção estatal na economia tem por objetivo assegurar aos particulares um mínimo de igualdade e liberdade real na vida em sociedade, bem como a garantia de condições materiais de vida mínimas para uma existência digna.

Tais direitos fundamentais a prestações enquadram-se no âmbito dos assim denominados direitos de segunda geração (ou dimensão), correspondendo à evolução do Estado de Direito, na sua matriz liberal burguesa, para o Estado democrático e social de Direito, consagrado principalmente após a Segunda Guerra Mundial.

O paradigma estatal social consolidou os direitos fundamentais de segunda geração (sociais e econômicos) e caracterizou-se pelo fortalecimento do direito público sobre o privado. É reconhecido aos cidadãos direitos como moradia e trabalho.

Já a propriedade perde seu cunho absoluto, relativizando-se frente aos direitos coletivos com o surgimento de institutos como o da desapropriação, com a finalidade de adequar a propriedade particular a tais interesses. A propriedade privada não tem mais caráter absoluto, mas funcional, à medida que deve se voltar para sua função social (Baracho Junior, 2000, p. 58).

Ao longo do século XX, o Estado Social de Direito entra em crise e surge uma nova tradição estatal: o Estado Democrático de Direito. Esse paradigma é marcado pela concretização dos direitos de terceira geração pertencentes não ao indivíduo, mas à sociedade como um todo e, por isso, são denominados de direitos difusos. A propriedade também é revista e repensada e só faz sentido se atender ao bem da coletividade, se apresentar-se em conformidade com o direito do outro e o da coletividade. Eis uma nova ordem de limitações à propriedade.

A Constituição da República de 1988 coloca a propriedade como direito fundamental observada sua função social, também chancela como fundamental. A Carta Magna introduz ainda direitos sociais relativos ao espaço urbano, como moradia, lazer e segurança.

Este cenário jurídico é somado ao esvaziamento do direito urbanístico restrito ao direito civil, em favor do direito público como ramo do direito público que tem como objeto o ordenamento da propriedade urbana e a conformação desta a uma função social determinada por lei, no seio dos espaços habitáveis, de modo a propiciar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantir o exercício do direito à cidade por todos os que nela habitam (Silva, 2022).

No Estado Democrático, o *status* legal de cidadania, como capacidade de ter direitos civis, soma-se ao *status* cultural da cidadania, ao pertencimento do indivíduo a uma comunidade, onde os vínculos sociais acabam por gerar responsabilidade mútua (Habermas, 1995). Evidencia-se, assim, a importância de reler o direito à propriedade perante o modelo democrático e dentro da órbita urbana de vivência social.

Assim, a propriedade, especialmente no contexto urbano, deve atender diversas funções sociais, competindo ao poder público essa efetivação, por meio dos instrumentos legais que lhe são deferidos para garantir este direito.

É preciso que o Estado tenha uma posição ativa para que a propriedade alcance sua função social sob o prisma do direito urbanístico e dentro do Estado Democrático de Direito, enfrentando em cada caso concreto a amplitude de conceitos e interpretações possíveis das normas constitucionais, dada a abstração adotada pelo texto.

## **2 DO DIREITO A CIDADE AO ESTATUTO DA CIDADE**

O direito a cidade, tal como concebido por Henri Lefebvre em *Le Droit à la ville* (1968), dá ênfase ao espaço urbano, ao cotidiano e a prática política, na constituição das formas sociais, apresentando-se enquanto crítica ao urbanismo capitalista e a alienação no cotidiano urbano. Dessa forma Lefebvre rompe com a ideia de espaço como mero palco onde a vida acontece, propondo, em vez disso, um espaço ele mesmo produzido por relações sociais. Nesse sentido o capitalismo molda o espaço urbano conforme suas necessidades de acumulação, sendo um instrumento de controle social, segregação e reprodução de desigualdades (Butler, 2012).

Assim, Lefebvre propõe o direito à cidade, para além de seu aspecto legal-formal, como luta política pela participação direta na criação e organização do espaço urbano, pela superação da alienação no cotidiano urbano e pela criação de espaços para a diferença, a criatividade e a autogestão. Para o autor, o cotidiano é tanto lugar de opressão, quanto de possibilidade de emancipação, sendo que qualquer transformação social só é possível quando incorpora a dimensão da vivência cotidiana e da prática espacial.

Lefebvre concebe, portanto, o Direito a Cidade, não apenas como direito a acesso a infraestrutura urbana, mas o direito de participar da produção do espaço e de reinventar a vida urbana de forma mais justa, inclusiva e criativa. Ele enfatiza que essa noção implica redefinir o urbano como um bem comum, e não como mera mercadoria, enfatizando a função do Direito a Cidade como inseparável da luta contra a mercantilização do espaço urbano e da reivindicação por novas formas de vida coletiva (Butler, 2012).

Fernandes (2007) reconhece a importância de *Le Droit à la ville* (1968), mas chama a atenção para que o conceito de direito a cidade, segundo Lefebvre, mais bem acabado está em seu livro *Du Contrat de citoyenneté* (1991), em que o direito à cidade é reconhecido enquanto direito humano e estabelece as bases para um novo contrato social, tendo a função social da propriedade e a participação popular como conteúdos fundamentais do direito à cidade (Tavolari, 2016).

Na década de 70, Manuel Castells, em seu livro *Luttes urbaines et pouvoir politique* (1975), reconhece o pioneirismo de Lefebvre na observância das lutas urbanas, mas propõe uma abordagem mais centrada nas lutas urbanas por moradia e infraestrutura urbana, criticando Lefebvre por uma certa utopia abstrata (Tavolari, 2016).

Analizando os movimentos urbanos como atores políticos autônomos, ligados a conflitos de classe e a lutas por controle do espaço urbano, para Castells as mobilizações locais (moradias, serviços, bairros) não são apenas reclamações técnico-administrativas, mas sim expressões de poder político – tentativas de disputar decisões sobre quem produz, controla e usa a cidade. Dessa forma, Castells insere essas lutas no quadro mais amplo da questão urbana e do conflito entre classes e entre atores sociais e o Estado.

Ainda que haja discordâncias nas abordagens de Lefebvre (1968 e 1991) e Castells (1975), com Lefebvre dando maior ênfase a uma dimensão normativa, de meta política e lema emancipatório, enquanto Castells da maior ênfase a disputa entre atores políticos, dando prioridade a uma descrição sociológica das lutas, existe um amplo espaço de convergência entre os dois autores.

Essa convergência se dá na centralidade reconhecida por ambos quanto aos conflitos urbanos, vendo a cidade como palco de lutas; na rejeição de uma visão estritamente técnico-administrativa do urbano, negando abordagens que tratam a cidade como problema de gestão técnica e afirmando seu caráter de arena de poder e produção social do espaço; e no reconhecimento de sujeitos coletivos (movimentos, coletivos de moradia, trabalhadores urbanos e “usuários”) enquanto agentes centrais de mudanças.

Os autores apresentam mesmo uma certa complementariedade, pensá-los juntos permite ligar a teoria normativa de Lefebvre com a análise de atores e táticas de Castells, sendo útil a quem pretende transformar o lema do direito a cidade em políticas públicas, práticas de planejamentos participativo e estratégias de mobilização.

É nesse sentido que, no bojo da luta pela redemocratização e cidadania no Brasil, e no contexto de forte êxodo rural ocorrido durante as décadas de 1940 a 1990, intelectuais militantes brasileiros, durante as décadas de 70 e 80, como Ermínia Maricato (1985), Pedro Jacobi (1986)

e Nabil Bonduki (1986), propõem uma fusão entre as ideias de Lefebvre e Castells, aproximando os conceito das demandas concretas dos movimentos sociais urbanos, e reinterpretando o direito a cidade com ênfase ao acesso aos serviços públicos urbanos, a sua instrumentalização da articulação das lutas urbanas e a construção de uma cidadania ampliada.

Portanto, a abertura política gradual, e a consolidação de um Brasil urbanizado, dá espaço ao surgimento de movimentos sociais urbanos articulados a demandas por serviços públicos urbanos, como moradia, transporte e saneamento, enquanto direitos, a função social da propriedade, gestão democrática e participação popular, com participação importante de setores da igreja católica, movimentos de moradia, moradores de comunidades carentes, associações de bairro, arquitetos e ONGs.

Em 1985 é criado o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) que iria formular a Emenda Popular da Reforma Urbana, com cerca de 200 mil assinaturas, consolidando essa pauta: a) função social da propriedade e da cidade; b) gestão democrática e participação popular; e c) direito à moradia e serviços públicos; Como consequência a Constituição da Republica de 1988 incorpora pela primeira vez um capítulo sobre Política Urbana (artigos 182 e 183), alterando o status jurídico das cidades, e reconhecendo a plena urbanização do Brasil, e adotando uma organização socioeconômica e político-territorial que instrumentaliza o Estado a atuar sobre a função social da propriedade, trazendo institutos como o plano diretor municipal, e o usucapião urbano (Saule e Uzzo, 2010). Dessa feita, dá-se forma à ideia de que a cidade não pode ser mercadoria, mas um espaço de cidadania.

Com a promulgação da Constituição de 88 surge o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) para pressionar pela regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição, com atuação marcante em fóruns internacionais (ECO-92 e Habitat II – 1996), com uma atuação forte no sentido do reconhecimento dos direitos a cidade e moradia como direitos humanos.

Em 2000 conseguem inserir o direito à moradia como direito fundamental no âmbito da Carta de 1988 e em 2001, depois de 12 anos, conseguem aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), regulamentando os artigos 182 e 183, definindo diretrizes gerais de política urbana e criando instrumentos para a materialização do direito a cidade (Saule e Uzzo, 2010). Dessa forma, concretiza-se, no plano jurídico, muitos elementos desse direito.

O Estatuto inovou o direito urbanístico ao disciplinar o uso da propriedade urbana com vistas a assegurar o bem-estar dos cidadãos, o equilíbrio ambiental e o desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana, visando a garantir o direito à cidade.

Entre as inovações pode-se mencionar os institutos políticos e jurídicos previstos no inciso V, do artigo 4º: concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento do solo;

edificação ou utilização compulsória; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; e consórcio imobiliário (Silva, 2022).

O Estatuto da Cidade consolida, assim, o direito às cidades sustentáveis 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 (art. 2º, I). Institui, de forma inovadora, a gestão democrática e participativa da cidade, colocando em primeiro plano a democracia direta.

A partir daí seguem-se uma série de avanços institucionais nesse sentido, como a criação do Ministério e Conselho das Cidades (2003), ampliando os espaços de articulação institucional e de participação popular, aprovação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (2005), além de programas de habitação popular, como o Minha Casa Minha Vida (2009).

Nessa perspectiva, o percurso do conceito de direito à cidade no Brasil passa pela criação de uma gramática de direitos nos anos 70 e 80, a uma incorporação jurídica inicial com a promulgação da Constituição de 88, à consolidação normativa com a promulgação do Estatuto da Cidade (2001).

### **3 DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL COMO DIREITO FUNDAMENTAL**

Nesse sentido, a trajetória das lutas sociais pela reforma urbana sedimenta a aurora do direito à cidade sustentável como direito fundamental emergente no sistema jurídico nacional, sintetizando, assim, uma luta política em normatização jurídica.

A Constituição da República vale-se da expressão “cidade(s)” em poucas oportunidades: artigos 29, XIII; 182, caput; 182, § 1º; 182 § 2º; e 242 § 2º. Enquanto a última é uma menção específica à cidade do Rio de Janeiro, diferente da indeterminação adotada nas demais, a primeira expressa distintamente a existência de interesses específicos do município e da cidade, o que deixa entrever o reconhecimento das cidades como participantes do espaço político do Estado de Direito brasileiro.

É no artigo 182 e seus parágrafos que esse poder político é efetivamente reconhecido. Com efeito, quando a Lei Maior determina que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade; torna o planejamento urbano obrigatório para cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes; e condiciona a

função social da propriedade urbana ao atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade. Dessa forma, fica translúcido o poder político das cidades.

Embora não figure formalmente como unidade federada, a cidade adquire, na nova ordem constitucional (art. 1º, caput, CR/88), relevância política própria, abandonando seu caráter meramente físico e deixando de ser unicamente sede administrativa. Agora, materialmente ocupa espaço político como um conjunto de instituições e atores que intervêm na sua gestão e na implementação e desenvolvimento das políticas urbanas (Carta Mundial Pelo Direito à Cidade).

Nesse novo ordenamento jurídico a cidade almejada assume a condição de espaço coletivo culturalmente rico e diversificado que pertence a todos os seus habitantes, onde o usufruto coletivo da riqueza, bens e conhecimentos são garantidos a todos. O seu território é lugar de exercício e cumprimento dos direitos difusos e a sua gestão se dá de forma democrática e coletiva.

Nesse sentido, o planejamento urbano vem instrumentalizar a cidade em seu objetivo de atender a uma função social que apresenta como componentes essenciais: moradia, meio ambiente equilibrado, equipamentos e serviços urbanos, saneamento básico, transporte público, cultura e lazer.

A todas as pessoas, sem discriminação de qualquer ordem, deve ser assegurado o direito a uma cidade e, ao mesmo tempo, garantido o usufruto dela dentro dos princípios da sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. A qualidade de vida urbana recebe influxos constitucionais, dotando-a de força normativa vinculante.

O direito à cidade sustentável visa a garantir às pessoas que nela habitam (e para as futuras gerações) condições dignas de vida, de exercitar plenamente a cidadania e os direitos humanos – a saber: civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais – de participar da gestão da cidade e de viver em um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Com o Estatuto da Cidade, o direito à cidade se transforma num novo direito fundamental, instituído em decorrência do princípio constitucional das funções sociais da cidade (Saule, 2007, p. 48).

A função social é elemento inerente e estruturante das cidades e da propriedade urbana, essência e da qual eles não se dissociam. Logo, a função social não se restringe à condição de limite, vai além, exige que a coletividade seja beneficiada, impondo ao particular e ao poder público comportamentos positivos.

O desenvolvimento das funções sociais da cidade é de interesse de todos os seus habitantes, uma vez que todos os municípios são afetados pelas atividades desempenhadas no

seu território, e a relação que se estabelece entre os sujeitos é com a cidade, como um bem de vida difuso (Osório, 2006, p. 197).

Como princípio que busca a construção de uma nova ética urbana, a função social da cidade almeja o bem-estar dos cidadãos e o desenvolvimento urbano sustentável, isto é, o desenvolvimento econômico que alia harmonia ambiental e inclusão social enfatizando o valor humano para o desenvolvimento das cidades.

O direito à cidade sustentável é concebido com objetivos e elementos próprios, integrando a categoria dos direitos coletivos e difusos, ou seja, é transindividual, de natureza indisponível, cujos titulares são pessoas indeterminadas ligadas pela circunstância fática de habitarem o mesmo espaço físico e político (art. 81, parágrafo único, inciso I, da Lei 8078/90).

O próprio Estatuto da Cidade assinala que suas normas são de interesse social e destinadas a regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (parágrafo único, art. 1º).

O interesse social que permeia o Estatuto da Cidade e serve de base interpretativa dele é detectado quando o Estado se encontra diante dos interesses diretamente ligados às camadas excluídas da população, visando à melhoria da condição de vida, distribuição de riqueza e atenuação das desigualdades (Fagundes, 1984, p. 287-288).

A erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, bem como a promoção do bem de todos, são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (Art. 3º, III e IV) (Brasil, 1988). Já os princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade (Art. 1º, III e 3º, I) (Brasil, 1988) são vértices axiológicos de interpretação constitucional e núcleos centrais que emanam e validam os direitos fundamentais. O direito à cidade sustentável apresenta idênticos propósitos, é desdobramento destes princípios e deles retira validade. Impõe-se, portanto, que seja reconhecido como direito fundamental por excelência.

Tal direito constitui-se, ainda, em norma de ordem pública e interesse social, além de conformar a função social da propriedade (princípio constitucional expressado entre os direitos e garantias fundamentais – art. 5º, XXIII) de modo que guarda em seu âmago a categoria de direito fundamental.

Ao apresentar coerência e harmonia com os objetivos fundamentais do Estado brasileiro e com os princípios constitucionais, o direito à cidade sustentável pode ser incluído como direito fundamental em razão do comando normativo ínsito no artigo 5º § 2º da Carta Magna, que permite ampliar o leque de direitos e garantias fundamentais formalmente estampadas.

Como direito fundamental, o direito à cidade sustentável, além de consubstanciar em garantia contra a intervenção indevida do poder público e contra medidas restritivas; impõe uma postura ativa do Estado, obrigando-o a disponibilizar prestações de natureza jurídica e material e a criar pressupostos fáticos necessários ao exercício efetivo dos direitos constitucionalmente assegurados (prestações positivas).

Estas ideias configuram o que se chama de direitos fundamentais de segunda geração (ou dimensão), também denominados de direitos sociais. As categorias de direitos humanos fundamentais integram-se num todo harmônico, mediante influências recíprocas, até porque os direitos individuais estão contaminados de dimensão social, de tal sorte que os direitos sociais lhes quebram o formalismo e o sentido abstrato (Silva, 2006, p. 184-185).

A integração entre os direitos individuais e sociais extirpa dúvidas quanto a se enquadrarem os segundos como direitos fundamentais, o que também pode ser compreendido pela simples constatação de que eles vêm decantados no art. 6º da Carta Magna que se encontra sob o título II: “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”.

Alçado, então, à condição de direito de fundamental, o direito à cidade sustentável incorpora-se ao patrimônio da sociedade urbana brasileira, sendo defeso ao Estado tolher esta conquista, seja pela sua titulação de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, IV, CR/88), seja em decorrência do princípio da proibição de retrocesso.

Introduzida e positivada em grau máximo de intangibilidade no § 4º, do art. 60, deve se entender que a rigidez formal de proteção estabelecida em favor dos conteúdos ali introduzidos não abrange apenas o teor material dos direitos da primeira geração, herdados pelo constitucionalismo contemporâneo, senão que se estende por igual aos direitos da segunda dimensão, a saber, os direitos sociais (Bonavides, 2007, p. 640-641).

Os direitos de segunda geração atravessaram período de juridicidade questionada, sujeitados à condição de normas programáticas em virtude de lhes carecer as habituais garantias conferidas aos direitos da primeira geração. Logo, deixaram de ser observados e executados, situação que se alterou com a previsão constitucional de aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, que, por óbvio, estende-se ao direito à cidade sustentável.

Recorde-se do sentido fundamental desta aplicabilidade imediata: os direitos, liberdades e garantias são regras e princípios jurídicos, imediatamente eficazes e atuais, por via direta da Constituição. Isto é, não são normas para produção de outras normas, mas, sim, normas diretamente reguladoras de relações jurídico-materiais (Canotilho, 2003, p. 438).

A aplicação e a interpretação do direito à cidade sustentável devem sempre galgar a sua máxima efetividade, pois as normas jurídicas devem desempenhar função útil no

ordenamento. Veda-se uma interpretação que lhe retire ou subtraia a sua razão de existir. Com efeito, a interpretação está diretamente ligada à aplicação do Direito, não se prestando a enunciar abstratamente conceitos.

A uma norma fundamental tem de ser atribuído o sentido que mais eficácia lhe dê; a cada norma constitucional – mormente quando se trata de norma de direitos fundamentais – é preciso conferir, ligada a todas as outras normas, o máximo de capacidade de regulamentação e de realização (Miranda, 2003, p. 288-291).

A par de gozar da máxima efetividade e da aplicabilidade imediata, o direito à cidade sustentável contém outras características próprias dos direitos fundamentais: a indisponibilidade, a imprescritibilidade e a universalidade. A primeira, em seu sentido amplo, inviabiliza sua alienação, transferência e renúncia, ao passo que a segunda determina que ele nunca deixe de ser exigível.

A universalidade seria a marca estrutural desses direitos fundamentais, entendida no sentido puramente lógico ou valorativo de atribuição universal a todos os homens e de não poderem ser alienados. É o caráter universal a grande forma dos direitos para a maioria dos pensadores, notadamente ocidentais. Universalidade subjetiva e objetiva que, enquanto tal, desconhece fronteiras, etnias, cor, raça, sexo e religiões (Sampaio, 2004, p. 28-29).

Compreender e garantir o direito à cidade sustentável e efetivar as funções sociais da cidade é contribuir para a promoção da justiça social, fomentar o desenvolvimento sustentável e permitir a inclusão social. A eficácia (jurídica e social) do direito à cidade sustentável deve ser objeto de permanente otimização, na medida em que tem como objetivo a constante otimização do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88) e a redução paulatina das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III CF/88).

O direito à cidade sustentável é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos (Carta Mundial pelo Direito à Cidade, Art. 1.2). Negar o direito à cidade sustentável a sua condição de direito fundamental é confrontar a Constituição da República e obrar em sentido diametralmente oposto à dignidade da pessoa humana.

Reconhecido na ordem jurídica como direito fundamental, a não observância do direito às cidades sustentáveis deve acarretar a responsabilidade civil, administrativa e criminal dos agentes públicos ou privados que causarem lesão a este direito. A omissão dos agentes públicos,

que implique na não aplicação e adoção dos princípios constitucionais na implementação da política urbana, também configura violação a este direito (Saule, 2007, p. 56-57).

Para assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade como interesse difuso de todos seus habitantes e permitir a todos o efetivo gozo do direito à cidade sustentável, faz-se necessário renovar o pensamento jurídico e conferir eficácia aos instrumentos processuais existentes.

A ordem urbanística passou a ser tutelada por meio da ação civil pública em razão de alterações legais trazidas pelo Estatuto da Cidade: esse instrumento de proteção aos interesses difusos dos habitantes da cidade tem como papel buscar o efetivo cumprimento das normas de direito urbanístico e das funções socioambientais das cidades. Deve ser conferida legitimidade de ação na esfera administrativa e judicial a qualquer habitante ou grupo de moradores para atuar da defesa dessas funções sociais e da ordem urbanística (Osório, 2006, p. 197).

É preciso que se entenda que o Direito não é um sistema objetivo, fechado em si próprio ou neutro em relação aos processos sociais. É preciso que se reconheça que o Direito brasileiro tem um papel central no processo de exclusão social e nos processos de segregação territorial, para que possamos avançar no sentido de compreender como o Direito pode ser um fator e um processo de transformação social e de reforma urbana (Fernandes, 2006, p. 22).

#### **4 CONCLUSÃO**

A vida moderna se desenvolve nas cidades. A urbanização deu-se em um processo de degradação ambiental e aviltamento da dignidade humana, desprovido de aparato jurídico adequado e da implementação de políticas públicas.

Como vimos no primeiro capítulo, o desenvolvimento dos direitos fundamentais, mais especificamente do direito de propriedade, em um primeiro momento restrito a seu caráter individual, para um segundo momento com ênfase em seu caráter coletivo, e sua função social, responde a necessidade do ordenamento do processo de urbanização no sentido de reconhecimento do Direito à Cidade.

Nesse contexto, a noção política e cultural do direito à cidade sustentável como norteador da política urbana retrata a defesa da construção de uma ética urbana fundamentada na justiça social e na cidadania. Nela a prevalência dos direitos humanos estabelece os preceitos, instrumentos e procedimentos para viabilizar as transformações necessárias para a cidade exercer sua função social.

Assim, cidade e cidadania tornam-se conceitos imbricados, de forma que não há cidadania sem as devidas formas de acesso ao solo urbano e à moradia apropriada nas cidades. A superação do padrão de exclusão, segregação e degradação urbana no Brasil exige, necessariamente, o envolvimento ativo dos operadores do Direito.

Ao se tutelar o direito à cidade sustentável, tutela-se o direito à vida, vertente de todos os direitos fundamentais. Ao lhe conferir efetividade resguarda-se todo o plexo de direitos e garantias fundamentais, não há existência digna no meio urbano sem uma cidade sustentável e atenta às suas funções sociais.

No caso brasileiro, esse desenvolvimento concretiza-se com a promulgação da Constituição de 1988 que, em especial em seus artigos 182 e 183, altera o status jurídico das cidades e representa a atualização e superação dos institutos civilistas de 1916. Contudo, sua efetivação se daria apenas em 2001, com a devida regulamentação desses artigos no âmbito do Estatuto das Cidades (Lei n 10.257/2001), marco fundamental dessa mudança no país.

O Estatuto das Cidades inova o direito urbanístico brasileiro, impondo ao direito de propriedade urbana a observância a direitos coletivos como o bem-estar dos cidadãos, o equilíbrio ambiental e função social da propriedade, instrumentalizando o Estado brasileiro no sentido da garantia do direito às cidades sustentáveis.

A Carta de 1988, inova ainda ao adotar o conceito materialmente aberto de direitos fundamentais consagrado pelo art,5º §2º, da CR aponta para existência de direitos fundamentais positivados em outras partes do texto constitucional. Explicita-se assim a possibilidade de reconhecer direitos fundamentais não escritos, implícitos, bem como decorrentes dos princípios constitucionais.

Nesse sentido e preciso elucidar a existência de um sistema de direitos fundamentais aberto e flexível, receptivo a novos conteúdos sujeitos aos influxos do mundo circundante, recepcionando o direito à cidade sustentável como direito fundamental.

Diante de exposto, impõe-se o reconhecimento do direito à cidade sustentável enquanto direito fundamental, seja para colocar o direito à propriedade em consonância com sua função socioambiental; bem como para responder as mudanças trazidas pela CR de 88, posteriormente regulamentadas pelo Estatuto das Cidades; seja porque a Carta de 88 explicita a possibilidade do reconhecimento de direitos fundamentais a ela implícitos, dado o conceito materialmente aberto de direitos fundamentais consagrado pelo art,5º §2º.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. Proteção do meio ambiente na Constituição da República. 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, 20<sup>a</sup>ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BONDUKI, Nabil Georges. Construindo territórios de utopia: a luta pela gestão popular em projetos habitacionais. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1986.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. Disponível em:  
<https://polis.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Carta-Mundial-pelo-Direito-a-Cidade.pdf>. Acesso em: 08 out. de 2023.

CASTELLS, Manuel. Luttes urbaines et pouvoir politique. Paris: Maspero, 1975.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Saraiva, 1984

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

\_\_\_\_\_. Constructing the “right to the city” in Brazil. In: Social & Legal Studies, v. 16, n. 2, p. 201–219, jun. 2007.

HABERMAS, Jurgen. Between Facts and Norms. Cambridge: MIT Press. 1995

JACOBI, Pedro Roberto. “A cidade e os cidadãos”. Lua Nova, v. 2, n. 4, 1986.

MARICATO, Ermínia. “Autoconstrução, a arquitetura possível”. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

\_\_\_\_\_. Direito à terra ou direito à cidade? **Revista Vozes**, São Paulo, v. 19, n. 6, p. 405–410, ago. 1985.

\_\_\_\_\_. “Os mutirões de São Paulo e reforma urbana — Entrevista”. **Revista Proposta FASE**, ano XII, n. 35, 1987.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo II, 5<sup>a</sup> ed. Coimbra Editora: Coimbra, 2003.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à Cidade como Direito Humano Coletivo. **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey**, p. 193-214, 2006.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos Fundamentais: retórica e historicidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SAULE, Nelson. **Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editora, 2007.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. “A trajetória da reforma urbana no Brasil”. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (orgs.). **Ciudades para todos: propuestas y experiencias por el derecho a la ciudad**. Santiago (Chile): Habitat International Coalition, 2010, p. 259–270.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Maria Eliza L. S. P.. O direito fundamental de se viver em uma cidade sustentável. **Revista Jus Navigandi**, Dezembro, 2022. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/101600>. Acesso em: 30 mar. de 2025.