Do conceito ao concreto – Para viver a utopia das funções sociais da cidade no Brasil contemporâneo*

João Batista Barbosa Júnior

Mestre em Direito e Mestre em Sociologia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Especialista em Teoria do Direito Processual pela Universidade Gama Filho – RJ. Especialista em Metodologia do Ensino Superior pelo Centro de Ensino Superior de Juiz de Fora (CES/JF). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Professor do Curso de Pós-Graduação em Direito Público da PUC Minas (Unidade de Juiz de Fora). Advogado inscrito nos quadros da OAB-MG. Exerceu as funções de Vereador, Secretário Municipal de Política Social e de Controlador-Geral da Prefeitura de Juiz de Fora.

Resumo: A Constituição da República Federativa do Brasil reservou capítulo específico para tratar da denominada *Política Urbana*, onde estabeleceu as diretrizes normativas fundamentais para reordenar o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras. Com o acelerado processo de urbanização experimentado no Brasil, tornou-se urgente a criação de novos instrumentos jurídicos, a fim de que sejam incrementadas políticas públicas de enfrentamento e de equacionamento dos desafios ditados por este processo. Nesse contexto é que deve ser analisado o conceito-chave de *funções sociais da cidade*, a partir de cujo sentido se põe a tarefa de construção e de efetivação dos Direitos Fundamentais da pessoa humana a partir do universo societário das cidades brasileiras.

Palavras-chave: Constituição. Cidades. Urbanização. Direitos Humanos.

Sumário: **1** Introdução – Para que serve a utopia? – **2** A centralidade constitucional da temática urbana para os Direitos Fundamentais – Porque é nas cidades que as pessoas vivem – **3** Breve consideração sobre os referenciais teóricos do trabalho – **4** Urbanização, apartação e Direito – Humanizar as cidades é preciso – **5** A força expansiva dos Direitos Humanos e a emergência do Direito à Cidade – Caminhar é preciso – **6** Conclusão – Referências

1 Introdução – Para que serve a utopia?

> *¿para qué sirve la utopía?, esta es una pregunta que yo me hago todos los días, yo también me pregunto para qué sirve la utopía. Y suelo pensar que la utopía está en el horizonte y entonces si yo ando diez pasos la utopía se aleja diez pasos, y si yo ando veinte pasos la utopía se coloca veinte pasos más allá; por mucho que yo camine nunca, nunca la alcanzaré. Entonces, ¿para qué sirve la utopía? Para eso, para caminar.*[1]

* Categoria: Artigos científicos.

[1] Palavras do cineasta argentino Fernando Birri, colhidas por Galeano (1994, p. 96).

O presente trabalho tem por objeto a temática referente às *funções sociais da cidade*,[2] sua inserção fático-fenomenológica no processo de urbanização no Brasil e sua umbilical relação com os Direitos Fundamentais.

Nessa ordem de ideais, cumpre notar que a locução *funções sociais da cidade* tem o condão de anunciar e de enunciar, já a partir dos termos que a compõem, a *complexidade* e a *densidade* do objeto que se propõe analisar e compreender.[3]

Complexidade,[4] sim, uma vez que a expressão *funções sociais da cidade* suscita e abarca várias dimensões, quer sejam de ordem política e jurídica, quer sejam de ordem econômica, sociológica, institucional, urbanística e demográfica, de sorte a demandar um necessário viés interdisciplinar na sua abordagem.

Já a densidade[5] do objeto investigado se mostra pelo fato de que — na articulação de todas estas dimensões e como verdadeiro *leitmotiv* das mesmas — põe-se de manifesto uma inescapável questão de ordem ético-antropológica: *como tornar as cidades brasileiras o* ***locus*** *no qual as pessoas possam realizar o acalentado ideal de seres humanos plenos*?

Por óbvio, as condições para esta realização somente podem ser pensadas, perseguidas e oxalá realizadas numa ambiência onde se torne possível o gozo de direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos, difusos e quantos mais possam surgir nos quadrantes da inesgotável experiência convivencial humana.

Esta constitui, aliás, expressa diretiva verbalizada não só pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), mas também pela Convenção Americana de Direitos Humanos (1969),[6] em cujo Preâmbulo

---

[2] Registre-se, desde logo, que a locução *função social das cidades* acha-se estampada no Capítulo II, artigo 182, *caput*, da Carta da República, dispositivo a partir do qual são gizados os contornos normativos fundamentais daquilo que o constituinte originário houve por bem denominar *Política Urbana*.

[3] Tenha-se presente, por necessário, que o verbo *compreender*, aqui, não é aleatoriamente empregado, porquanto, no universo multifário das Ciências Sociais, o princípio metodológico por excelência é o da *compreensão*, no sentido etimológico do vocábulo, ou seja, a apreensão em conjunto, *cum prehendere*.

[4] Em sua identidade semântica, o termo *complexo* — donde deriva *complexidade* — nos remete à ideia daquilo que foi *tecido junto* (em latim, *complexus*), de sorte que somente pode ser percebido na totalidade de suas várias dimensões ou de seus variados aspectos. Daí falar-se, por exemplo, que *o Direito é fenômeno complexo*, no sentido de que, como objeto cultural, o Direito não se reduz — como quer fazer crer a vulgata positivista de matriz kelseniana — à só e exclusiva dimensão de *norma*, mas incorpora, outrossim, as dimensões de *fato* e de *valor*, de cuja conjugação dialética resulta a compreensão holística ou plena do fenômeno jurídico. Sustentamos, por conseguinte, que a *complexidade de um objeto* — como é o caso do objeto aqui proposto — aponta para a maior extensão do esforço investigativo do sujeito cognoscente.

[5] A categoria *densidade*, mais especificamente, aponta para o *aspecto conteudístico do objeto a ser investigado*. Nessa ordem de ideias, ao cuidarmos da *densidade da temática referente às funções sociais da cidade*, o que buscamos é identificar o valor ou os valores subjacentes ao objeto investigado. Não é sem razão, portanto, a opção teórica, aqui perfilhada, por uma *concepção substancialista ou material da Constituição da República*, como se explicitará oportunamente.

[6] Consubstanciada no Pacto de São José da Costa Rica, incorporado ao sistema jurídico pátrio pelo Decreto nº 678, de 1992.

se colhe que "[...] só pode ser realizado o ideal de ser humano livre, isento do temor e da miséria, se forem criadas condições que permitam a cada pessoa gozar dos seus direitos econômicos, sociais e culturais, bem como dos seus direitos civis e políticos".

Nesta linha de pensamento, é possível avançar na problematização e indagar: *como enfrentar e superar, nos espaços societários urbanos, a hegemonia de uma lógica instrumental e mercadológica — historicamente ancorada no lucro e na exclusão — e substituí-la pelos cânones de uma lógica solidária, inspirada no bem comum e pautada pela equidade social*?

Para que se possa bem compreender as questões suscitadas, é preciso, antes de tudo, que os olhos estejam postos na realidade social e na experiência histórica brasileira:[7] são elas que podem descortinar os motivos fundantes de tais questões e indigitar as possíveis rotas que o pensamento deve seguir para respondê-las.

Parece plausível, numa perspectiva heurística, firmar-se a hipótese de que as cidades brasileiras em regra reproduzem — em todo seu espectro de injustiças e de iniquidades — as linhas de força que plasmaram, ao longo de cinco séculos, nossa experiência política e social.

Nesse sentido, o nosso passado escravista, latifundiário, oligárquico e patrimonialista projetou-se não apenas no plano rural-agrário, mas também se manifestou — com especificidades — no plano urbano, mais precisamente no processo de surgimento e de "desenvolvimento" das nossas cidades.

Um caso emblemático serve para conferir lastro empírico à afirmação. Trata-se da reforma urbanística da cidade do Rio de Janeiro, conhecida como "Reforma Pereira Passos",[8] levada a cabo no quadriênio de 1903 a 1906.

Sob a inspiração das ideias positivistas de "ordem e progresso" e com o firme propósito de inserir a cidade — então, capital da novel República — no circuito das cidades mais civilizadas do mundo, o Prefeito e engenheiro Pereira Passos, apoiado pelo Presidente da República Rodrigues Alves e por setores da oligarquia local, procedeu a uma ampla intervenção

[7] Trata-se de seguir a judiciosa diretriz metodológica alvitrada por Comparato (1996, p. 3), consoante a qual "as instituições jurídico-políticas, como expressões da vida cultural, só adquirem sentido quando examinadas no contexto da História".

[8] Vários são os trabalhos tratando da "Reforma Pereira Passos", que se apresenta, sem dúvida, como a ensejar abordagens multidisciplinares. Remetemos o leitor a uma obra que, pelo rigor no levantamento empírico, é reveladora de muitos aspectos deste caso. A partir dela é que se colheram os dados que servem de base ao relato trazido a este trabalho. Trata-se da obra "Belle Époque Tropical: Sociedade e cultura de elite no Rio de Janeiro na virada do século". Tradução Celso Nogueira.

urbanística. Para embelezar a cidade e livrá-la do ignominioso epíteto[9] de "cidade da morte", a reforma urbana assumiu dimensões de uma verdadeira cruzada sanitarista, para cujo sucesso se fazia necessário desalojar a população pobre do centro da cidade e, literalmente, expulsá-la para bem longe dali.

E esta "necessidade" se devia ao "fato" de que, sob a ótica "científica" da época, os cortiços representavam os lugares propícios para o surgimento e a propagação de doenças letais como difteria, tuberculose, febre tifoide e outros males. Assim foi feito e, com a devida "acomodação" dessa população na periferia do Rio de Janeiro, a cidade se mostrava doravante pronta para ser cognominada a "cidade maravilhosa".

A Reforma Pereira Passos — que deu início ao processo de favelização do Rio de Janeiro — estabeleceu, então, os marcos territoriais entre o centro e a periferia e sinalizou, explicitamente, onde o Estado deveria atuar com as desejadas políticas "públicas"[10] de embelezamento urbano (parques e jardins), de infraestrutura (água e esgoto), oferta de segurança e transporte. Decerto que tais benefícios tinham como destinatários exclusivos os moradores do centro da cidade, ou melhor, os moradores da "cidade oficial", já que somente esta se encontrava nos marcos da legalidade estatal.

Não quer isso significar, absolutamente, que o Estado deixaria de fazer intervenções na outra "cidade". Fê-las e, diga-se de passagem, com bastante efetividade: contra ela se voltou a fúria armada da polícia e as iras do seu aparato repressivo, sobretudo quando porventura nela se ensaiasse qualquer revolta ou inconformismo contra a segurança e o bem-estar deles, dos outros: os cidadãos da "cidade oficial". Afinal de contas, estava na ordem do dia, nas mentes e nos corações dos donos do poder que "a questão social é caso de polícia". E como tal deveria ser pensada e enfrentada.

Com a "bem-sucedida" Reforma Pereira Passos, engendrou-se todo um aparato normativo, que, corporificado no *Código de Obras* de 1937, fez do "direito" urbanístico um eficaz e efetivo instrumento de profilaxia social, já que não só proibia a instalação dos cortiços, como também

[9] Aos olhos do mundo de então, as recorrentes endemias tornavam o Rio de Janeiro uma cidade infecta, pondo em risco não só os seus habitantes como também tantos quantos que porventura se arriscassem a nela desembarcar. Tal situação, desse modo, contribuía poderosamente para a má reputação da cidade e, por via de consequência, para que investimentos estrangeiros nela não fossem empregados.

[10] As aspas têm sua razão de ser, já que, como se pode constatar, tais políticas visavam ao só benefício de um segmento minoritário da população, em detrimento da maioria. Fica patente, neste ponto, a vocação patrimonialista da elite, de vez que se apropria de bens, recursos e meios públicos (voltados, em tese, ao bem comum) e os reverte para seu restrito uso e exclusivo interesse.

munia o Poder Público de instrumentos legais hábeis para escorraçar a população pobre para o seu devido lugar: a periferia.

Desnecessário assinalar que, uma vez efetivadas tais medidas, o centro do Rio de Janeiro — "desinfetado", embelezado e enfim civilizado — despontava como promissor mercado imobiliário, a atrair os olhos e as ambições de quem dispusesse de capital bastante para nele investir e nele lucrar.

É bem de ver que, no enredo dessa malsinada experiência, acham-se explicitados os traços mais perversos de uma crônica verificável, em regra, no universo das cidades brasileiras. Dir-se-ia que — guardadas sempre as devidas proporções e ponderadas as peculiaridades de cada caso — esta crônica encontra seu resumo no fato de que as nossas cidades foram pensadas e vividas na perspectiva do desfrute individual, privilegiado ou exclusivo de um grupo ou classe de pessoas, em detrimento da maioria, deliberadamente posta à margem das conquistas do progresso e do bem-estar social.

A partir dessa realidade e sob a égide dos bem-aventurados apelos humanitários dos Direitos Fundamentais — cujo substrato axiológico por excelência radica na essencial dignidade de *todas* as pessoas —, setores expressivos da sociedade civil e da opinião pública se mobilizaram, a partir da segunda metade do século passado, para pôr cobro aos descalabros da apartação urbana, ou seja, ao estado de segregação e de marginalização de milhões de pessoas no universo das cidades brasileiras.

Dessa mobilização[11] sem precedentes emergiram, no âmbito de uma novel esfera pública,[12] sujeitos que postulavam uma necessária e inadiável reforma urbana, de sorte que fossem enfrentadas e superadas as carcomidas e perversas diretrizes urbanísticas ditadas pela Reforma Pereira Passos — paradigma de várias políticas de reforma urbana no Brasil — e fossem assim instaurados novos cânones, agora inspirados pela benfazeja concepção de que às cidades e à propriedade urbana hão de ser atribuídas — com os aplausos e a chancela do Direito — *funções sociais*.

Com efeito, valendo-se analogicamente da concisa formulação de Comparato[13] (1976, p. 419), é certo afirmar que as cidades e a propriedade

[11] Retomar-se-á este ponto na parte final do trabalho.

[12] Na concepção de Habermas (1997, p. 92) — aqui perfilhada — "a esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*, nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em *opiniões públicas* enfeixadas em temas específicos" (grifos no original).

[13] Trata-se do já clássico e seminal estudo, na doutrina brasileira, acerca do *poder de controle na sociedade anônima*, no qual o autor constrói, *avant la lettre* do legislador, a ideia de *função social da empresa*, da qual nos valemos para, analogicamente, utilizá-la no contexto da terminologia *funções sociais da cidade*.

urbana cumprem tais funções quando estejam "a serviço da coletividade". Noutras palavras, as cidades somente cumprem este desiderato *se*, *quando* e *à medida que* busquem o bem-estar coletivo e não o bem-estar exclusivo, atomístico e egoístico de determinados estratos sociais. Esta se afigura, em essência e substância, a finalidade condicionante-legitimadora a pautar o processo de planejamento e de desenvolvimento urbano.

Todas essas considerações — é lícito acreditar — apontam para a invocação intencional e consciente, no título do presente trabalho, do signo *utopia*. Pondere-se, entretanto, que sua utilização se dá numa perspectiva intencionalmente político-filosófica, sem desconsiderar seu sentido literário, bem estampado na epígrafe.

De todo modo, a palavra *utopia*[14] — aqui associada à temática das *funções sociais da cidade* — não quer significar, pois, a noção de mero devaneio, de projeto irrealizável, infactível ou fantasioso, como não raro se colhe na percepção do senso comum.

Diferentemente, *utopia* há que ser concebida como um estado ideal de coisas passível não apenas de ser pensado, mas também de ser desejado, perseguido e construído, embora nunca possa ser realizado plena e definitivamente, já que, no horizonte sem-fim da experiência existencial humana, apresentar-se-ão sempre novas pautas de necessidades, de aspirações e de desejos.

Daí por que se revelará sempre e potencialmente extensível a linha do horizonte deste estado ideal de coisas. E não é casual, neste passo, a menção à palavra *horizonte*, cujo forte apelo semântico remete, metaforicamente, à essência significante de *utopia*, como se constata na referida epígrafe: o *horizonte* é o que se mostra ou se apresenta à frente ou diante de nós.

Como quer que seja, aduza-se que o fio condutor desta utopia tem como referência, de um lado, a realidade urbana brasileira (demonstrando as cidades que temos) e, de outro, os apelos discursivos e normativos a serem extraídos do conceito[15] verbalizado pelo legislador constitucional ao empregar a expressão *funções sociais da cidade* (sinalizando, aqui, para as cidades que desejamos ter). Numa palavra: a utopia se nutre,

[14] Uma abordagem substancial — analítica e crítica — do significado de *utopia* e do seu uso pelo léxico da Política e da Filosofia pode ser encontrada em Bobbio (1991, p. 1287-1289). A concepção ora exposta procura traduzir, por assim dizer, a síntese possível destes significados e usos, procurando ajustá-los aos propósitos do trabalho.

[15] A expressão *conceito*, aqui, atine ao sentido mais geral de *ideia* ou, mais precisamente, "ação de formular uma idéia por meio de palavras [...]", como se colhe em Ferreira (1983, p. 357).

dialeticamente, dos recorrentes embates entre as instâncias do existente e as esferas do desejado.

Dados esses passos iniciais, ao leitor atento não há de escapar um aspecto-chave da proposta ora apresentada: a tentativa de, a partir das *cidades que temos*, cogitarmos do processo de construção das *cidades que desejamos*.

Estas ponderações, salvo melhor juízo, vão ao encontro do generoso pensamento daqueles que sustentam ser o Direito — notadamente o Direito Constitucional de inspiração democrático-republicana — uma forma de desejar a realidade, a vida, o mundo.[16] O *desejo*, por isso mesmo, talvez seja o outro possível nome da utopia.

2 A centralidade constitucional da temática urbana para os Direitos Fundamentais – Porque é nas cidades que as pessoas vivem

> *Uma coisa é pôr idéias arranjadas, outra é lidar com país de pessoas, de carne e sangue, de mil-e-tantas misérias... Tanta gente — dá susto de saber — e nenhum se sossega: todos nascendo, crescendo, se casando, querendo colocação de emprego, comida, saúde, riqueza, ser importante, querendo chuva e negócios bons* [...][17]

Sem pretensões otimistas ingênuas, porém sem fazer concessões a qualquer pessimismo nulificante ou paralisante do pensamento ou da ação, as reflexões ora apresentadas traduzem uma racional profissão de fé no Direito e na capacidade interventiva da cidadania *para a tarefa* e *no processo de construção* de uma ordem urbana livre, justa e solidária.

De qualquer modo, é de se crer que as perplexidades ditadas pela dinâmica *sui generis* do processo de urbanização no Brasil decerto contribuíram para que a temática urbana[18] fosse guindada, pela primeira vez em nossa experiência político-jurídica, ao âmbito normativo constitucional. E tal circunstância enseja, *de per se*, constatações que não podem passar despercebidas aos que buscam compreendê-la.

---

[16] Esta consideração não é de somenos importância, já que, dentre as diretrizes teóricas que orientaram este trabalho, uma delas é a de que a Constituição não pode mais ser concebida apenas e tão somente como técnica de estabelecimento e de controle do Poder, mas também e, sobretudo, como instrumento interventivo-transformador da realidade social em cuja ambiência se situa, *desejando*, assim, a necessária e possível superação desta realidade. Disso se cuidará mais adiante.

[17] Fala do personagem Riobaldo, em *Grande sertão*: veredas (ROSA, 1983, p. 15).

[18] Por *temática urbana* entender-se-á todo o amplo conjunto de questões e de desafios suscitados pelo processo de urbanização no Brasil e o conjunto de diretrizes e de medidas político-jurídicas concebidas para o seu adequado enfrentamento.

Importa consignar, dessa forma, que o fenômeno da urbanização — substrato sociofenomenológico informador e conformador da temática urbana — pode ser entendido tanto no plano das causas que o suscitam quanto no plano das consequências que ele projeta. Nesse sentido é o pronunciamento esclarecedor de Outwhwaite e de Bottomore (1996, p. 782), para os quais:

> A urbanização tem sido um dos mais importantes fenômenos da idade industrial, não só porque envolve o deslocamento de milhões de indivíduos, mas também por significar radicais mudanças qualitativas nos modos e problemas da vida social. Em linguagem técnica, a urbanização é o efeito de dois fenômenos distintos: movimento para as cidades, ou seja, migração das áreas rurais para as urbanas, e taxas mais elevadas de crescimento demográfico natural entre a população urbana do que entre a população rural.

Diante desse cenário — e aqui ratificando a centralidade político-institucional de tal discussão — não é despropositado sustentar que a maior ou a menor consolidação do processo democrático-republicano, entre nós, verificar-se-á à proporção que se concretizem, nas instâncias societárias urbanas, os Direitos Fundamentais, já que é em tais instâncias, em mais larga medida, que se vivenciam e que se explicitam as expectativas, as necessidades, as demandas, as carências e os embates das pessoas e dos segmentos[19] em torno da partição, do acesso e do desfrute das riquezas, das oportunidades e dos bens socialmente produzidos.

É nelas — instâncias societárias urbanas — que os processos humanos de vivência, convivência e sobrevivência se revelam de modo mais direto, imediato e concreto, pondo à prova o sentido e o alcance, os limites e as possibilidades da constelação de valores constitucionais, nomeadamente a justiça, a liberdade e a solidariedade, cujos apelos deônticos informam, conformam e perpassam a cláusula referente às *funções sociais da cidade*.

Como se explicitará mais adiante, as cidades brasileiras comportam, hoje, um contingente populacional que alcança o assombroso número de 161 milhões de pessoas, o que ratifica — em bases empíricas eloquentes[20] — o incontornável relevo jurídico-político de que se reveste a temática urbana.

---

[19] Alerte-se, por necessário, que a afirmativa não significa que o autor desconheça, minimize ou exclua a relevância da temática rural e das decisivas implicações políticas, econômicas, jurídicas e institucionais por ela também suscitadas no universo da experiência brasileira. Todavia, a rapidez do processo de urbanização brasileiro — tornando-nos, hoje, um dos países mais urbanizados do mundo — e as repercussões societárias daí advindas conferem ao assunto o coeficiente de relevo jurídico-político que nos incita a visitá-lo de maneira crítica, reflexiva e propositiva, como se tenta aqui fazer.

[20] Os dados referentes à urbanização brasileira foram colhidos no sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Consulta feita, em 25 de março de 2012, a <http://www.censo2010.ibge.gov.br>.

É, portanto, nas cidades — dada sua imediatidade espacial local — que se apresentam, concretamente, os problemas de cujo adequado e eficaz enfrentamento dependem a sustentabilidade e a afirmação política da experiência democrático-republicana, para a qual se revelam essenciais não apenas a consagração discursivo-formal, mas também, e sobretudo, o efetivo vivenciamento dos Direitos Fundamentais.

Tanto isso é verdade que, como sustentava um notável democrata e convicto republicano,[21] "ninguém vive na União e nos Estados. As pessoas vivem é nas cidades". Queria ele dizer que, embora a *União* e os *Estados* sejam categorias de decisivo relevo político-institucional, é certo, lado outro, que se mostram sociologicamente rarefeitos quando — numa perspectiva de concretude e de imediatidade espacial local — sejam cotejados com a categoria *cidade*.

É de se intuir, nesta ordem de argumentos, a razão pela qual o legislador constituinte, ao tratar da *política urbana* e das *funções sociais da cidade*, tenha se utilizado desta terminologia e não da terminologia *política municipal* e das *funções sociais do município*.[22]

Fê-lo acertadamente, porquanto fiel à percepção de que o signo *cidade* é o que melhor vocaliza, com vigor político e densidade sociológica, toda a gama de complexidade, de problematicidade e de possibilidades que se articula neste — reitere-se — universo societário espacial imediato e local.

Poder-se-á sustentar, por conseguinte, que a inserção de um capítulo tratando da temática urbana deixa evidente a sintonia do legislador constituinte originário com uma das questões nevrálgicas da contemporaneidade, notadamente no universo dos países latino-americanos e caribenhos, conforme demonstra recente, minucioso e alentado estudo feito pela ONU.[23]

---

[21] Trata-se de André Franco Montoro, que foi Senador, Prefeito da Cidade de São Paulo e Governador do Estado de São Paulo. Destacou-se, outrossim, como um dos mais entusiastas e mais apaixonados defensores da causa do Municipalismo no Brasil. A frase foi colhida em <http://www.movimentofrancomontoro.org>. Acesso em: 22 de março de 2013.

[22] A categoria *município*, todavia, não deixa de ser estratégica para os destinos das questões urbanas. Embora não seja objeto de reflexão, neste trabalho, a temática dos municípios — notadamente a partir da promissora e fecunda perspectiva de eles poderem ser reputados, constitucionalmente, *entes federativos* — guarda inequívoca pertinência com a política urbana. No plano do significado, porém, a categoria *cidade* não se confunde com a categoria *município*, já que esta última traduz, em essência, uma entidade federativa titular de direitos e de obrigações na ordem global do Estado brasileiro, não abarcando ou não agregando — com igual densidade sociológica — os componentes de espacialidade, imediatidade e localidade presentes na noção de *cidade*.

[23] Trata-se de pesquisa denominada "Estado de las Ciudades de América Latina y Caribe 2012: rumbo a una nueva transición urbana". O trabalho se insere no "Programa de las Naciones Unidos para los Asientamientos Humanos, ONU-Habitat, Agosto de 2012" e se encontra em <http://www.onuhabitat.org>. Acesso em: 22 mar. 2013.

A isso tudo se soma outro ponto de especial relevo. Trata-se, *in casu*, de perceber que o tratamento constitucional da temática urbana evidencia ser a Constituição (*rectius*: o sistema jurídico do Estado Democrático de Direito) não apenas um sistema normativo composto de regras e de princípios, mas também um sistema do tipo aberto.[24]

Essa circunstância ratifica, empiricamente, um fecundo e decisivo pressuposto teórico-metodológico, qual seja, o Direito não surge e não se institucionaliza *ex nihilo* (a partir do nada), porém é resultado do fazer humano diante dos problemas e das necessidades concretas ditadas pelos processos sociais.

Dessarte, não se há de perder de vista, sobretudo nos dias que correm, a relevância da concepção segundo a qual o Direito — como produto ontologicamente cultural — se revela, em seu aspecto epistemológico, apto a incorporar as mudanças, os desafios e as inquietações que exsurgem da ambiência histórico-social em que suas normas buscam operar. Noutras palavras, dir-se-á que o Direito não só *aprende* com a História, como também *apreende* as lições ditadas pelo *continuum* do seu processo, o que lhe confere o timbre de incontornável historicidade.

Ganha relevo e atualidade, neste passo, a célebre e arguta ponderação do *Justice Holmes*, para quem "na vida do direito não existe lógica; o que há é experiência" (MENDES, p. 424). Experiência para conceber, alterar, incorporar e superar seus institutos e seus instrumentos, a fim de melhor ajustá-los ao propósito de tornar possível — sob a égide de valores socialmente concebidos — o desafio da coexistencialidade humana ao longo da História.

A matricialidade constitucional das questões afetas às *funções sociais da cidade* permite, passo adiante, outra decisiva constatação, desta feita atinente ao plano da hermenêutica propriamente dita. Cuida-se do imperativo jurídico-metodológico de que, na interpretação e na aplicação da cláusula das funções sociais da cidade, leve-se em conta a primazia normativa destes em face das normas infraconstitucionais[25] e sua incontornável imbricação normativo-sistêmica com a temática dos Direitos Fundamentais.

[24] O atributo da *abertura* se consubstancia no fato de que o sistema é concebido como dotado de *permeabilidade aos valores suprapositivos* e de *dialogicidade com ideias extrapositivas*, como se constata em Barroso (2006, p. 338). Cumpre ponderar, com a devida ênfase, que, em razão deste atributo, se oferecem ao Direito as possibilidades de ele se abrir a novas pautas de exigências e de reivindicações, de sorte a superar-se pela incorporação das mesmas. Este é o fundamento que legitima a tese dos "Direitos Humanos Emergentes" e que torna possível a compreensão do *Direito à Cidade* como Direito Humano de quarta dimensão, ponto do qual cuidaremos em tópico posterior.

[25] A ratificar, em tom vigoroso, esta perspectiva, tome-se a ponderação de Canotilho (1991, p. 45): "A principal manifestação da preeminência normativa da Constituição consiste em que toda a ordem jurídica deve ser lida à luz dela e passada pelo seu crivo".

Como relevante consectário lógico-jurídico deste imperativo, verificar-se-á e exigir-se-á a incontornável vinculação do gestor público, do legislador e do juiz às diretrizes normativas que emanam dos princípios constitucionais articulados em torno da cláusula *funções sociais da cidade*, observadas, por óbvio, as exigências ditadas pela técnica da ponderação, quando eventualmente configurada situação de colisão entre estas diretrizes e outras normas constitucionais principiológicas.

Esta circunstância radica, a toda evidência, no decantado princípio da supremacia da Constituição, por muitos reputado — com razão e com ênfase — a pedra de toque da complexa engenharia político-institucional do Estado Democrático de Direito, conforme se evidencia nas ponderações aduzidas pela doutrina constitucional, notadamente José Afonso da Silva (1992, p. 47 e 49).

Nessa linha de reflexões é que ganham sentido as palavras de Guimarães Rosa — colocadas na boca do célebre personagem Riobaldo e escolhidas como epígrafe desta seção. Elas evidenciam — na beleza e na contundência da escrita rosiana — a abissal distância entre o plano das tais *palavras arranjadas* e o plano da vida concreta, de pessoas concretas, portadoras de necessidades concretas e concretamente situadas na concreta ambiência das cidades.

Mais ainda: essas palavras nos incitam a caminhar do *conceito* ao *concreto*, a fim de que o discurso constitucional das *funções sociais da cidade* diga, na prática, a que veio e assim não se reduza à condição melancólica de representar, apenas e tão somente, meras *palavras arranjadas*.

De quanto se disse, até agora, e com base no que se buscará desenvolver, afigura-se de intuitiva constatação a relevância operativa, contemporânea e humana das questões aqui anunciadas, de sorte que sua abordagem, em nível científico, parece guardar fidelidade às diretrizes editoriais[26] da *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora*.

3 Breve consideração sobre os referenciais teóricos do trabalho

3.1 A dimensão filosófica – A contribuição da zetética e da teoria crítica do direito para aclarar aspectos relevantes da temática urbana

Para Gaston Bachelard (2003, p. 24), a construção do conhecimento não é tarefa que se desenvolve sem esforços. Ao revés, além de exigir

[26] Consubstanciadas na Portaria nº 1.680 da PGM, de 09 de novembro de 2011.

uma "catarse intelectual e afetiva", o saber científico somente se afirma como tal na medida em que seja possível "[...] colocar a cultura científica em mobilização permanente, substituir o saber fechado e estático por um conhecimento aberto e dinâmico, dialetizar todas as variáveis experimentais, oferecer enfim à razão razões para evoluir". E para esta evolução, é mister que se enfrente e se supere aquilo que o próprio Bachelard denomina "obstáculos epistemológicos", que constituem, *grosso modo*, barreiras impeditivas de um saber que se possa denominar científico.

Justamente à luz das judiciosas ponderações do epistemólogo francês é que se pauta o presente trabalho. Para tanto, em sua *dimensão filosófica*, as análises e as conclusões aqui tecidas buscam seguir as diretrizes ditadas pelo "pensamento zetético epistemológico"[27] e, em alguns sentidos, pela teoria crítica do Direito,[28] mercê dos quais se empreendeu um esforço de questionamento, de problematização e de inquirição das categorias do Direito Positivo e da Ciência do Direito, no que relacionadas com outros setores das Ciências Sociais e com os desafios projetados pelo processo de urbanização no Brasil contemporâneo.

Consoante entendimento de Luis Alberto Warat (2002, p. 30), a zetética epistemológica deve ter por objetivo a constituição de um "novo objeto de conhecimento, superando os limites atuais do saber acumulado e encerrado no ordenamento jurídico vigente".

Parte-se, neste ponto, da salutar premissa de que o conhecimento dogmático, conquanto necessário, não pode, todavia, ser tido e havido como suficiente, pronto, acabado e, mais do que isso, inquestionável. Este imperativo se legitima aos olhos daqueles que, como Warat (2002, p. 30), se apercebem de que "[...] A dogmática sempre produz obstáculos epistemológicos; é um pensamento por inércia que sufoca e degenera variáveis que a zetética epistemológica deve revitalizar do ponto de vista do espírito científico".

Quer isso significar, por parte do pensamento zetético, a peremptória recusa de toda disposição mental subserviente, passiva e acrítica do sujeito cognoscente em face deste objeto complexo que se denomina *fenômeno jurídico* e do saber a partir dele produzido e instrumentalizado.

---

[27] Esta expressão é de Warat (2002, p. 30).

[28] A expressão *teoria crítica do Direito* é polissêmica e ao seu abrigo se encontram vários pensadores, como aduz Barroso (p. 13 *et seq.*). Em face disso, cumpre consignar a ressalva de que, conquanto o autor deste trabalho não se filie à totalidade das teses formuladas pela *teoria crítica*, duas são, todavia, inescapáveis: (i) a de que o Direito — como obra humana — traduz em larga medida uma forma de "legitimação" do poder e (ii) a de que, como ciência, técnica e experiência, o Direito não prescinde da interdisciplinaridade, que se consubstancia no imperativo de diálogo epistemológico entre ele (Direito) e as demais províncias do saber.

Pensar zeteticamente o Direito e as instituições jurídicas significa, em síntese, percebê-los naquilo que têm de traço mais significativo e instigante: constituem produtos do fazer humano na História e na sociedade, sempre sob o signo da complexidade inerente ao nosso estar no mundo e ao nosso estar com os outros,[29] para nos valermos das conhecidas expressões sartrianas.

Fixadas estas diretrizes, não se há de admitir mais como sustentável, política e epistemologicamente, que o Direito e a Ciência Jurídica se pretendam enclausurados e petrificados em seus castelos lógicos e conceituais, apartados *et pour cause* da vida e dos dramas humanos, como pretendiam os porta-vozes da tradição liberal-individualista de inspiração burguesa. Tradição cujas influências, nada obstante, tão fundo calaram neste lado do Atlântico, aqui produzindo, reproduzindo e consolidando princípios e postulados cuja força se fez sentir, com pompa e circunstância — embora tardiamente[30] — na experiência do Código Civil de 1916, expressão máxima desta mentalidade entre nós.

Contra estas *reduções* ou *simplificações* — que buscam confinar o Direito ao plano estrito da *lógica* e do *conceito* — é que se insurge a zetética epistemológica, pois, segundo a lição precisa de Warat (2002, p. 38), "As significações simplificadas ou reduzidas a uma conceitualização referencial apenas traduzem uma parcela da realidade, despojando-a de sua vinculação humana e social, mutante e dinâmica, que não pode ser racionalmente petrificada".

Há de decorrer, daí, a alvissareira conclusão de que o Direito e as instituições jurídicas não são um *dado*, porém um *construído*. E esta construção se vê sujeita a fluxos e refluxos, marchas e contramarchas, já que o Direito — cortado sempre pelo rio turbulento da História — nunca se vê *pronto e acabado*, mas de contínuo inserido no devenir do processo histórico e no embate dos interesses, pontos de vista e concepções do mundo. Em fina sintonia com esta percepção parecem estar as contundentes ponderações de Ignacy Sachs (1998, p. 156):

[29] A reiteração deste aspecto cumpre o propósito de demonstrar sua fundamentalidade metodológica, sendo oportuno o registro de que *método*, semanticamente, significa *caminho a ser seguido*, de sorte que a compreensão da temática urbana passa pela percepção deste aspecto-chave (explicitado, nomeadamente, pela Sociologia do Direito e pela Filosofia do Direito): o Direito como emblemática manifestação do *homo faber*, é dizer, do homem que constrói, que fabrica, que inventa, que cria os instrumentos possibilitadores de sua existência e de sua coexistência. Numa palavra: o Direito é objeto cultural.

[30] Tardiamente, sim, pois a afirmação desta tradição, no Brasil, correspondeu, historicamente, à fase crepuscular, na Europa, da civilização liberal-burguesa, confrontada, então, com o processo histórico de contestação e de superação de seus mais significativos paradigmas institucionais.

> Não se insistirá nunca o bastante sobre o fato de que a ascensão dos direitos é fruto de lutas, que os direitos são conquistados, às vezes, com barricadas, em processo histórico cheio de vicissitudes, por meio do qual as necessidades e aspirações se articulam em reivindicações e em estandartes de lutas antes de serem reconhecidos como direitos.

A partir destas coordenadas críticas, torna-se possível aprofundar o esforço investigativo na compreensão das funções sociais da cidade e, assim, pôr em relevo o significado político-institucional das mudanças operadas no Direito Positivo pela constitucionalização da temática urbana e os novos horizontes normativos possibilitados pela promulgação da Lei nº 10.257/2011, que instituiu o assim denominado *Estatuto da Cidade*.[31]

Dessa forma, na perspectiva crítico-zetética, evidenciam-se as razões político-econômicas explicativas dos novos enfrentamentos — na teoria e na prática — suscitados pela mudança de seculares cânones jurídicos, como é o caso paradigmático da propriedade urbana, cuja legitimação, doravante, verificar-se-á a partir da função social a ela atribuída nos marcos de um instrumento urbanístico — de grande importância estratégica para a cidadania — denominado plano diretor urbano.[32]

Assim é que, conforme precisa diretriz normativa constitucional fixada no artigo 182, §2º da Carta da República, "a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor".

A alguém — quem sabe desatento à natureza essencialmente conflitiva dos processos sociais — passarão despercebidos os vários e contrapostos interesses que compuseram o longo caminho de superação de um modelo de ordenação urbana pautado pela concepção de que a propriedade é bem exclusivo do seu dono, a ser usada, gozada e disposta de acordo com critérios individualistas e não raro egoísticos de sujeitos-proprietários que atuam capitalisticamente no mercado imobiliário urbano, consoante a síntese das ponderações aduzidas por Raquel Rolnik (FERNANDES, 1998, p. 170).

Com efeito, nada menos do que 11 (onze) anos foi o período de tramitação do Projeto de Lei que deu origem ao Estatuto da Cidade.

[31] Aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, oriunda do Projeto de Lei nº 5.788, de 1990, estabelece diretrizes gerais da política urbana no Brasil.

[32] Esta importância estratégica decorre, a toda evidência, do fato de que é nele que se estabelecem as macrodiretrizes das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano e os objetivos a serem, a partir daí, alcançados, além do prazo em que devem ser alcançados, como se extrai da lição de Silva (1995, p. 124).

Deveras, esta circunstância é, *de per se*, reveladora do sem-número de vicissitudes que as propostas de reforma urbana enfrentaram nas duas Casas do Congresso Nacional, o que há de ser tributado aos poderosos interesses do mercado imobiliário urbano presentes no Poder Legislativo e flagrantemente contrários às mudanças postuladas pelo movimento pró-reforma urbana.

O instrumental crítico-zetético tem o condão de explicitar que, embora tenha sido um avanço de grande monta, a constitucionalização e a posterior regulamentação da temática urbana representam condição necessária, porém não suficiente para a humanização das cidades no Brasil.

Nesse sentido é que se impõe surpreender, em seus vários aspectos, o contínuo e árduo processo de luta para conferir efetividade social às normas assim positivadas. A isso se deve agregar uma circunstância relevante: tanto a constitucionalização da temática urbana quanto os avanços obtidos e a obter (em sua concretização) traduzem efetivas *conquistas* da cidadania, jamais *outorgas* ou, muito menos ainda, *dádivas* do Estado ou dos grupos políticos ou econômicos hegemônicos ou dominantes do mercado. Muito pelo contrário.

Aos aportes ofertados pelo pensamento zetético agregam-se as contribuições dadas pela teoria crítica do Direito, entre as quais avulta o imperativo de se pensar e de se instrumentalizar o Direito — notadamente o Direito Constitucional — a serviço de uma função ético-política emancipatória a ele atribuída numa ambiência institucional democrático-republicana, conforme apregoa Cléve (1993, p. 29).[33]

Nos marcos axiológicos desta ambiência — sustenta a teoria crítica do Direito — a legitimidade e a legitimação do Direito achar-se-ão ancoradas numa necessária tomada de consciência — por parte dos seus operadores — quanto à condição existencial concreta das pessoas, dos grupos e dos cidadãos destinatários da normatividade jurídica.

Essa tomada de consciência se impõe, com redobrada ênfase, quando tais destinatários estejam situados — para não dizermos *sitiados* — em contextos de carências, de privações, de opressões, de iniquidades e de injustiças perpetradas quer seja pelos agentes ou órgãos do próprio Estado, quer seja pelos que detêm — fora do universo propriamente estatal — o

[33] Nesta perspectiva se evidencia o timbre de desejabilidade que se pretende conferir ao discurso constitucional, o qual se traduz no caráter interventivo-transformador da Constituição sobre a realidade social, posição que, aliás, é convergente com os postulados da teoria material da Constituição.

poder econômico ou posições de domínio ou hegemonia no mundo das relações privadas, máxime no âmbito do mercado imobiliário urbano.

Tome-se, à guisa de exemplo, a importância destes contributos teóricos na percepção e na compreensão das razões que, historicamente, conduziram à exclusão de amplos setores das populações do acesso à terra e à propriedade urbana, além de um perverso repertório de violências levadas a cabo, secular e reiteradamente, por parte do mundo oficial e do capital privado, como evidenciado no episódio da Reforma Pereira Passos.

Com decisivos apelos a uma necessária compreensão interdisciplinar do fenômeno jurídico, as premissas metodológicas da teoria crítica do Direito explicitam, no plano da investigação da temática urbana, *como* e *por força de quais interesses políticos e econômicos* se construíram e se transformaram, ao longo do tempo, as noções de *legal-ilegal, formal-informal, legítimo-ilegítimo*.

Tais noções — cumpre registrar — consubstanciam a perversa dualidade que, secularmente, pautou o processo de brutal exclusão dos pobres e dos despossuídos da *cidade oficial* e degredou-os para a *outra cidade*,[34] a *cidade que não se deseja mostrar*, amargamente corporificada nos *loteamentos irregulares*, nas *favelas*, nas *invasões*, nos *cortiços*, nas *periferias* ou mesmo *debaixo das pontes*.

Tal dualidade ganhou foros de chancela estatal e, sob o manto da legalidade jurídico-positiva, consubstanciou-se na *Lei de Terras*,[35] de 1850, em cujo artigo 1º já se estabelecia que o direito de propriedade somente se afirma e se "legitima" pela compra. Assim, ao se mercadejar o acesso à terra, abriu-se — sem trocadilho — campo fértil à apartação, visto que, sob a égide de uma lógica mercantil-imobiliária, somente a uma restrita parte da população era dado o privilégio (exclusivo e excludente) de ser proprietário e fazer parte, por isso, da *cidade oficial*.

Poder-se-á dizer, portanto, que foi sob o signo dessa infausta experiência — corolário do nosso arraigado *ethos* oligárquico[36] — que

[34] Esta expressão — *outra cidade* — é colhida em Amendoa (2000, p. 75), quando este autor (Sociólogo e Professor da Universidade de Florença) sustenta que "[...] Ao lado da cidade na qual cada um deseja deliciar-se, está a cidade real. Aquela que a tradição vitoriana definia como a 'outra cidade', escondida, porém real e sempre presente, como ameaça à cidade dos sonhos". Importa reter a constatação de que a *outra cidade* evidencia a lógica da segregação e explicita a existência de *um modelo de cidade dual*.

[35] Dispondo sobre as "terras devolutas do Império", a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, estabelecia, em seu artigo inaugural, que "Art. 1º Ficam prohibidas as acquisições de terras devolutas por outro titulo que não seja o de compra". Informação colhida em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis>. Acesso em: em 22 de março de 2013.

[36] Este *ethos oligárquico* consubstancia-se no fato — verificável ao longo de nossa História — de que o poder político e econômico esteve concentrado nas mãos de grupos restritos, cuja atuação se verifica não apenas

começaram a aprofundar-se, no território das cidades, as dualidades dicotômicas acima lembradas e com percuciência analisadas em obra já clássica sobre o tema (ROLNIK, 1997, p. 21 e 22).

A exata compreensão desse fenômeno, contudo, somente se torna possível a partir da necessária problematização da dogmática jurídico-urbanística, de sorte a aferir a presença, nela, dos coeficientes econômico-políticos que — pautados por uma perversa *lex mercatoria* — instrumentalizaram-na para tracejar os limites (sempre bem delimitados) destes dois tipos de "cidades": a *cidade legal-formal* e o seu contraponto, a saber, a *cidade ilegal-informal*.

A primeira representa e corporifica o espaço restrito de um tipo não menos restrito de cidadania. A segunda, ao revés, traduz um território *extramuros urbs*, ou seja, um território fora dos muros da primeira cidade, ou seja, o lugar dos que não são cidadãos, porque não pertencentes à cidade formal e dela peremptoriamente excluídos pela elementar razão de lhes falecer um atributo-chave: o atributo de proprietários.

Numa perspectiva crítico-zetética do Direito, tal ordem de coisas configura verdadeiro escândalo, já que a noção de cidadania não é sustentável, nos quadrantes institucionais do Estado Democrático de Direito, fora dos cânones de uma *ratio* social inclusiva, para cuja existência e para cuja legitimação é preciso aferir não apenas o só pertencimento territorial à cidade, mas também e, sobretudo, o efetivo e universal acesso aos bens essenciais da vida:[37] alimentação, saúde, lazer, emprego, segurança, moradia etc.

À vista de tal constatação, é de se perceber que a trajetória político-institucional das cidades, no Brasil, deixa patente que o discurso jurídico-regulatório do "Direito" se prestou, por longo tempo, a promover o avesso do verdadeiro Direito: a segregação, a exclusão e a brutal instrumentalização do aparato legal do Estado para fazer das cidades um espaço de negação (para a maioria) da dignidade humana em favor da maximização do lucro e da ambição (da minoria).[38]

---

nas instâncias do Estado, mas também nas instâncias do mercado. Ademais, na linha de Bobbio (1991, p. 835-836), o sentido de oligarquia, aqui invocado, também traduz o fato de que estes grupos, no propósito de permanecerem nesta condição, engendram toda sorte de mecanismos e de artifícios, que são preferencialmente reproduzidos no plano do Direito Positivo.

[37] Tal diretriz — insculpida no artigo 1º, inciso II c/c o artigo 3º, da Carta da República — acha-se por igual respaldada por importantes instrumentos do Direito Internacional dos Direitos Humanos, como, por exemplo, o Pacto de São José da Costa Rica, formalmente incorporado ao ordenamento pátrio, como já consignado.

[38] Como exemplo candente e emblemático deste estado de coisas, basta que se traga à baila, uma vez mais, o episódio da Reforma Pereira Passos.

O instrumental crítico-zetética não só aclara em nós a consciência destes aspectos institucionais, como também — a partir deles — faz avultar a importância das novas possibilidades abertas pela Carta da República, cujas pautas normativas apontam para novos horizontes no trato da temática urbana entre nós.

Analisados e aferidos, assim, esses decisivos contributos da teoria crítico-zetética, afigura-se necessário que a eles se agreguem, passo adiante, os aportes da Teoria da Constituição, também imprescindíveis para os propósitos deste trabalho. É deles que se cuidará, resumidamente, no próximo tópico.

3.2 Os contributos da teoria material – A Constituição como instrumento de transformação e como forma de desejar o mundo social

> *Imersa num sistema objetivo de costumes, valores e fatos, componentes de uma realidade viva e dinâmica, a Constituição formal não é algo separado da sociedade, senão um feixe de normas e princípios que devem refletir não somente a espontaneidade do sentimento social, mas também a força presente à consciência de uma época, inspirando a organização política fundamental, regulada por aquele instrumento jurídico* [...].[39]

Conforme já explicitado, a temática das funções sociais da cidade tem, no plano do Direito Positivo, privilegiado assento constitucional. Cumpre rememorar, todavia, que tal se deve não à sua colocação topológica no texto da Constituição, mas às graves questões que em torno dela gravitam e que se traduzem, numa palavra, na tarefa de efetivação dos Direitos Fundamentais das pessoas[40] que vivem, ou melhor, convivem e sobrevivem nos espaços urbanos, como reiteradamente se tem consignado ao longo deste artigo.

Com efeito, a temática urbana — corolário do processo de urbanização — não poderia passar ao largo da preocupação do legislador constituinte, dadas as suas repercussões no plano existencial concreto das pessoas habitantes das cidades. Mas isso também só foi possível em virtude da mobilização da sociedade civil em defesa da reforma urbana.

[39] Esta a síntese tão elegante quanto densa ofertada por Bonavides (1998, p. 51), sabida e indiscutivelmente um dos mais entusiastas cultores da teoria material da Constituição no pensamento jurídico brasileiro.

[40] Mais do que meros habitantes, as cidades comportam *pessoas*, distinção que tem razão de ser a partir da decantada relevância atribuída à noção de pessoa, de que é exemplo emblemático o princípio cardeal insculpido no artigo 1º, inciso III, da Carta da República: *o princípio da dignidade humana*.

Daí por que não é ocioso afirmar que tais questões — por constituírem verdadeiros *landmarks* políticos e jurídicos do Estado e da sociedade brasileira — não podem ser adequadamente compreendidas e eficazmente encaminhadas sem uma necessária incursão no plano da Teoria da Constituição.

Mais precisamente, é preciso perceber e compreender a temática das funções sociais da cidade a partir das lentes da teoria material da Constituição. E isso porque — como bem assinalam os juristas filiados a esta vertente teórica — a Constituição e o seu papel político-institucional melhor se revelam quando postos em relevo os vínculos dela (Constituição) com a realidade social e histórica, mais diretamente com as esferas econômicas e políticas que permeiam e constituem, por assim dizer, a *matéria* constitutiva desta realidade constitucional.[41]

Poder-se-á dizer — com base nesta necessária e umbilical relação Constituição-ambiência social — que a teoria material estabelece duas ordens essenciais de reflexão e de orientação, sendo ambas decisivas para compreender a nossa temática e para, a partir daí, operacionalizar o conhecimento construído e mobilizá-lo em prol da concretização das promessas constitucionais na seara da temática urbana.

A primeira delas atine com o relevo a ser atribuído aos valores, já que são eles que conferem substância e conteúdo a toda a normatividade constitucional. Quer isso significar que — nos marcos da teoria material — é preciso aperceber-se da centralidade dos valores, já que estes corporificam os consensos sociais, as escolhas, as preferências externalizadas pelo grupo social em determinado momento do seu processo civilizatório, como bem explicitado por Barroso (2006, p. 28), ao tratar do advento e da afirmação, entre nós, do pós-positivismo jurídico.

Ao serem incorporados ao texto constitucional, os valores terão como veículos normativos preferenciais os princípios jurídicos, que, na linha de afirmação do pós-positivismo jurídico, deixaram de ser meras categorias filosóficas ou orientações éticas gerais, para assumirem, doravante, inequívoca natureza normativa, já que, agora dotados de cogência e de mandamentalidade, prescrevem um dever ser.[42]

---

[41] Esta — em essência e em substância — a lição colhida mais uma vez colhida em Bonavides (1998, p. 82-83) e Silva (1992, p. 40-41).

[42] Não se há de olvidar que, neste aspecto, sobretudo, verificou-se, no plano da Teoria Geral do Direito, uma verdadeira, salutar e auspiciosa superação da dogmática tradicional de inspiração positivista. Noutras palavras, a normatividade doravante conferida aos princípios acena decisivamente para a "reaproximação entre o Direito e a ética" (BARROSO, 2006, p. 28).

Dada sua relevância, os princípios já se manifestam no próprio Preâmbulo da Carta da República, onde se acham enunciados para, logo em seguida, serem reiterados e positivados no próprio texto normativo constitucional.

Cumpre ter presente que os valores não se confundem com as regras ou os princípios constitucionais, mas compõem o substrato da normatividade constitucional e são precipuamente veiculados pelos princípios. De toda sorte, cabe-lhes a notável função de vetores deônticos nos processos metodológicos de interpretação e de aplicação das normas (princípios e regras) da Carta da República.

À guisa de ratificar esta afirmativa, traga-se à baila o lúcido entendimento consagrado pelo Supremo Tribunal Federal[43] acerca da importância dos valores no Preâmbulo e no texto da Constituição:

> Devem ser postos em relevo os valores que norteiam a Constituição e que devem servir de orientação para a correta interpretação e aplicação das normas constitucionais [...]. Vale, assim, uma palavra, ainda que brevíssima, ao Preâmbulo da Constituição, no qual se contém a explicitação dos valores que dominam a obra constitucional de 1988 [...]. Não apenas o Estado haverá de ser convocado para formular as políticas públicas que podem conduzir ao bem-estar, à igualdade e à justiça, mas a sociedade haverá de se organizar segundo aqueles valores, a fim de que se firme como uma comunidade fraterna, pluralista e sem preconceitos [...]. E, referindo-se, expressamente, ao Preâmbulo da Constituição brasileira de 1988, escolia José Afonso da Silva que "O Estado Democrático de Direito destina-se a assegurar o exercício de determinados valores supremos". "Assegurar" tem, no contexto, função de garantia dogmático-constitucional; não, porém, de garantia dos valores abstratamente considerados, mas do seu "exercício". Este signo desempenha, aí, função pragmática, porque, com o objetivo de "assegurar", tem o efeito imediato de prescrever ao Estado uma ação em favor da efetiva realização dos ditos valores em direção (função diretiva) de destinatários das normas constitucionais que dão a esses valores conteúdo específico.

A segunda diretriz traçada pela teoria material — não menos relevante que a primeira — conduz ao imperativo de que sejam sempre considerados — também nos processos de interpretação e de aplicação da Constituição — os objetivos, as finalidades ou, numa palavra, o projeto político-societário nela normativamente delineado. Quer isso dizer que

[43] Cuida-se da ADI nº 2.649, em voto da lavra da Relatora Ministra Cármen Lúcia, julgamento em 08.05.2008, Plenário, *DJE,* 17 out. 2008, que se colheu em consulta realizada em 24 mar. de 2013, em <http://www.stf.gov.br>.

uma Constituição traz consigo, nestas coordenadas teóricas, a já referida pretensão interventivo-transformadora da ambiência na qual está historicamente inserida.[44]

A partir desses parâmetros e dos referenciais deônticos colhidos no artigo 3º da Constituição, é de se sustentar, portanto, que esta não se limita à só tarefa de controle do poder, mas aponta para fins, metas e objetivos a serem perseguidos não só pelo Estado, como também pela sociedade brasileira.

No artigo 3º, em cujo *caput* se anunciam, justamente, os *objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil*, há quatro incisos, todos iniciados por verbos na forma infinitiva, circunstância que tem, a nosso sentir, o forte apelo de demonstrar que as finalidades, as metas e os projetos ali traçados implicam ações constantes ou representam a necessidade de um *continuum* de esforços para serem logrados em sua mais larga extensão.

A referendar esta interpretação, tome-se o inciso I, em cuja dicção se delineia, mandamentalmente, a tarefa de se "construir uma sociedade livre, justa e solidária". A ideia-chave de *construção* traduz, a toda evidência, o papel interventivo-transformador que — à luz da teoria material — é atribuível à Constituição.

Firmadas essas duas premissas-diretrizes ofertadas pela teoria material da Constituição, parece plausível concluir que elas podem ser adequadamente invocadas e instrumentalmente manejadas não apenas para a correta compreensão da temática alusiva às dimensões sociais da cidade, como também para o propósito — já anunciado — de dar concretude ao discurso constitucional nesta matéria e, assim, realizar os Direitos Fundamentais no espaço societário urbano.

4 Urbanização, apartação e Direito – Humanizar as cidades é preciso

4.1 Duas "cidades", duas "cidadanias" e a crônica de um escândalo

Até 1930, menos de 30% da nossa população viviam nas cidades. A partir daí, todavia, vem-se assistindo a um crescente processo de

[44] Um dos contrapontos teóricos mais contundentes desta concepção encontra-se no pensamento do Professor paulista Manoel Gonçalves Filho (1995, p. 15 e 16), para quem se afigura impensável atribuir à Constituição o papel ou a função de transformação social. Diferentemente — sustenta ele — a Constituição tem como tarefa precípua estabelecer limites ao poder, de sorte a garantir a separação de poderes e, assim, a intangibilidade dos direitos individuais. Em síntese, poder-se-á afirmar que para ele a Constituição tem inequívoca natureza de lei processual, motivo pelo qual se limita a estabelecer competências e a regular procedimentos. Nada mais além disso.

urbanização no Brasil. Um dado empírico[45] é revelador da rapidez de tal processo: no arco temporal de 1940 a 1991 a população urbana brasileira passou de 31,2% para 75,6%, o que foi motivado pelo processo de industrialização por que passou o Brasil, notadamente a partir da década de 1950, com os Governos de Getúlio Vargas (1951-1954) e, mais decisivamente, de Juscelino Kubitschek (1956-1960).

Menos de duas décadas mais tarde, segundo dados constantes do Censo de 2010 (publicados em 29 de abril de 2011), constatou-se que nada menos do que 84,5% da população brasileira se encontram nos espaços urbanos. Em termos mais objetivos, significa perceber — com base nestes dados oficiais — que mais de 161 milhões de pessoas vivem, nos dias que correm, no espaço urbano brasileiro.

Ainda mais recentemente, a Organização das Nações Unidas publicou um alentado estudo sobre a situação das cidades da América Latina e do Caribe,[46] no qual fica demonstrado que esta região tem 80% de sua população morando em cidades.

O levantamento da ONU tem, ainda, a virtude de explicitar as consequências produzidas pelo processo de urbanização, notadamente quando este se opera de forma acelerada — como é o caso dos países analisados — e quando não existe adequado planejamento para prever e para prover o equacionamento dos problemas daí surgidos. Tudo isso concorre para que haja um grave custo social, de sorte que, globalmente consideradas, as cidades da América Latina e do Caribe amargam o qualificativo de cidades menos equitativas do mundo.

Este grave custo social se evidencia, em cores perversas, justamente em contextos de pronunciado subdesenvolvimento, como é o caso dos países latino-americanos e caribenhos. E isso porque os estigmas da desigualdade de renda, da elitização e consequente concentração da propriedade imobiliária, da produção focada em produtos primários, das severas taxas de desemprego e de subemprego — típicos e recorrentes indicativos do subdesenvolvimento — manifestam-se de modo socialmente mais candente na paisagem urbana destes países.

Com efeito, a urbanização acelerada e sem planejamento, malfadadamente combinada com as mazelas do subdesenvolvimento, tem o condão de engendrar persistentes estruturas de iniquidade social no

[45] Os dados referentes à urbanização brasileira foram colhidos no sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Consulta feita, em 25 de março de 2012, a <http://www.censo2010.ibge.gov.br>.

[46] "Estado de las Ciudades de América Latina y Caribe 2012: rumbo a una nueva transición urbana". Já citado.

urbanismo, cujos traços mais emblemáticos foram assim captados e assim descritos por Outwhwaite e Bottomore (1996, p. 785):

> O urbanismo em países subdesenvolvidos é caracterizado por dois fenômenos muito salientes. O primeiro consiste na acentuada e incontrolável polarização entre um número limitado de camadas de média e de alta renda, que desfrutam de condições de vida semelhantes às das camadas mais abastadas dos países industrializados e de serviços fornecidos por uma população disponível para trabalho muito mal pago, e uma enorme e heterogênea população com renda monetária extremamente baixa. O segundo fenômeno é formado pelas estratégias de sobrevivência deste segundo grupo, vivendo em sua grande maioria em condições miseráveis, barracos e cortiços, em terrenos ocupados ilegalmente e trabalhando no chamado setor informal: um misto de serviços, artesanato e camelotagem, mão-de-obra não-qualificada para a construção civil, trabalhos domésticos e outras atividades legais e ilegais [...].

Desta descrição emerge, timbrada de evidência, a recorrente nota da dualidade, a ensejar, no espaço global de uma mesma cidade, duas distintas e inconfundíveis "cidades", nas quais — por via de consequência — desenhar-se-ão dois distintos e não menos inconfundíveis tipos de "cidadania", identificáveis a partir da situação de cada qual dos habitantes dessas "cidades".

Essa perversa e entranhada dicotomia não passou despercebida à argúcia sociológica de Henri Lefebvre (1996, p. 158), em cuja obra se colhe a distinção entre *citadins* (todos os que habitam a cidade, todos os que estão no território da cidade globalmente considerada, mas interditados quanto ao desfrute do bem-estar e da riqueza urbana) e *citoyens* (cidadãos de direito, a quem se conferem, de fato e de direito, a cidadania política e o acesso aos bens e aos direitos daí decorrentes).

Numa leitura interpretativa e ampliativa do raciocínio lefebvriano, poder-se-ia dizer que os *citadins* constituem os habitantes *tout court* da cidade. Noutras palavras, abstrai-se de que eles sejam pessoas e de que sejam, por esta elementar razão, sujeitos de direitos e portadores de sem-número de necessidades e de aspirações. Partindo-se da razoável premissa político-jurídica de que a noção de pertencimento pode ser identificada com a noção de acesso a bens e a direitos, é lícito admitir que os *citadins estão* na cidade, mas a ela não *pertencem*.

Cumpre fazer uma constatação cuja obviedade não se desconhece, mas que precisa ser reavivada a cada instante em nossa consciência: no horizonte de uma vivência democrático-republicana que se pretenda sincera, tal fato — a duplicidade de "cidades" e de "cidadanias" — consubstancia

inominável escândalo, por atentar violentamente contra princípios tão fundamentais quanto elementares, como o da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da justiça, da liberdade, da solidariedade e outros de idêntica envergadura constitucional.

Para enfrentar esse horizonte de perplexidades, é preciso uma percepção mais clara do que se compreende como *Direito à Cidade*, qual sua natureza e quais os limites e possibilidades institucionais do seu discurso e dos seus instrumentos. É o que se pretende investigar no tópico seguinte.

4.2 A configuração do Direito à Cidade no ordenamento jurídico brasileiro

A agudização dos problemas suscitados pela rapidez do processo de urbanização e a falta de políticas públicas para enfrentá-los ensejaram uma série de recorrentes mobilizações por parte da sociedade civil em vários países. O traço comum e convergente dessas mobilizações radica em seu caráter reivindicatório, que se consubstanciava, por sua vez, na luta por transformações no modelo de desenvolvimento e de gestão das cidades. Essas desejadas e urgentes transformações podem ser agregadas sob a rubrica de *reforma urbana*.

Embora se possa identificar a emergência e a afirmação desses movimentos já nas décadas de 1970 e de 1980 — como é o caso brasileiro[47] —, é de se consignar que a sua mais plena consagração, em termos de compartilhamento de experiências distintas e de universalização do discurso, somente se verificou a partir dos anos de 1990, quando da implantação, em vários países, das políticas ditadas pelo pensamento neoliberal, que levaram a cabo um conjunto de medidas — econômicas, políticas e sociais — que aprofundaram o já grave estado de apartação urbana.

Esta novel consciência sobre o papel das cidades — gestada num contexto de inexistência, de negação e de precarização de políticas públicas de emprego e renda, de habitação, de saneamento, de mobilidade, de saúde e outras — foi levada ao Primeiro Fórum Social Mundial, realizado na cidade de Porto Alegre, em 2001. A partir daí, encetou-se uma fecunda articulação para que, com base na experiência coletiva e mundial (levada a este Primeiro Fórum Social e aos seguintes), fosse elaborado e

[47] Neste horizonte é que se verificaram, entre nós, as mobilizações conducentes a importantes conquistas, dentre as quais a mais significativa se deu, sem dúvida, no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, onde, depois de violenta e cerrada resistência, pôde ser aprovado o capítulo referente à *Política Urbana*, abrindo espaço para que, embora muito tempo depois, fosse aprovado o Estatuto das Cidades.

formalizado um documento que pudesse expressar a necessária tomada de consciência sobre as cidades como instância estratégica para enfrentamento da agenda neoliberal e para a afirmação dos Direitos Humanos.

Assim é que, como um dos resultados mais significativos do Fórum Social Mundial Policêntrico,[48] no ano de 2006, veio a lume a assim denominada *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*. Como conceitualmente gizado na Carta, o Direito à Cidade traduz, em substância, *o direito de desfrutar equitativamente da cidade, sob a égide dos princípios da sustentabilidade e da justiça social*.

Conquanto não ostentem, própria e estritamente, a natureza de normas positivadas[49] e se apresentem, *ipso facto*, destituídas de mandamentalidade jurídica no âmbito das soberanias estatais, é forçoso admitir que as formulações e as orientações consubstanciadas na Carta Mundial pelo Direito à Cidade representam expressivo apelo político, já que veiculadoras de ideias e de princípios que estão em plena consonância com a perspectiva dos Direitos Fundamentais. Não é sem razão que, nos termos da Carta,[50] colhe-se a seguinte e expressiva formulação:

> O Direito à Cidade amplia o tradicional enfoque sobre a melhora da qualidade de vida das pessoas centrado na moradia e no bairro até abarcar a qualidade de vida à escala da cidade e de seu entorno rural, como um mecanismo de proteção da população que vive nas cidades ou regiões em acelerado processo de urbanização. Isso implica em enfatizar uma nova maneira de promoção, respeito, defesa e realização dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais garantidos nos instrumentos regionais e internacionais de direitos humanos.

Como quer que seja, é fato notório e constatável que muitos dos princípios e das propostas da Carta encontram-se autonomamente positivados no ordenamento de muitos países, com é o caso do Brasil.

Deveras, como já devidamente assentado neste trabalho, nosso País, além de ter conferido estatura constitucional à política urbana, conta com a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que, apesar das críticas pontuais que se lhe imputam, consagra, em larga medida, muitas das diretrizes presentes na Carta Mundial e constitutivas, substancialmente, do Direito à Cidade.

---

[48] Diz-se policêntrico porque foi, desta feita, realizado de forma descentralizada, ou seja, os debates temáticos se deram na Venezuela, no Mali e no Paquistão, ao longo do mês de janeiro de 2006.

[49] Quer isso dizer que a Carta, em si mesma, não compõe o aparato normativo do Estado brasileiro nem se acha incorporada formalmente ao sistema internacional dos Direitos Humanos.

[50] A íntegra do documento pode ser lida em <http://www.polis.org.br>, acessado em 22 mar. 2013.

No universo destas diretrizes e dentre as mais relevantes, o Estatuto da Cidade consagrou normativamente as seguintes, denominando-as "diretrizes gerais" da política urbana:[51] (i) instrumentalização da política urbana com vistas a possibilitar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana;[52] (ii) uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental; (iii) gestão democrática da cidade,[53] por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (iv) cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; (v) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e (vi) adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e fruição dos bens pelos diferentes segmentos da sociedade.

5 A força expansiva dos Direitos Humanos e a emergência do Direito à Cidade – Caminhar é preciso

É digno de registro e de encômios o fato de que, bem antes de vir a público a Carta Mundial e a formulação de conceitos em torno da ideia de Direito à Cidade, a sociedade civil brasileira, mais precisamente os ativistas sociais da reforma urbana, tenham capitaneado um movimento que, a despeito de feroz oposição, logrou constitucionalizar — no já distante ano de 1988 — as diretrizes hoje articuladas pelo Direito à Cidade. Decerto que esta nossa experiência *avant la lettre* contribuiu decisivamente, nas várias edições do Fórum Mundial, para que a Carta Mundial do Direito

[51] Constantes todas do artigo 2º da Lei nº 10.257/2001, conforme aferível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 22 mar. 2013.

[52] Esta se afigura, a mais não poder, a diretriz-chave, a verdadeira ideia-força que informa e conforma, por assim dizer, todo o arcabouço normativo (regras e princípios) positivados no Estatuto da Cidade. Trata-se, portanto e com razão, da cláusula-síntese de todo o esforço legislativo deste diploma.

[53] A bem ver, a questão democrática se afigura essencial para o Direito à Cidade, o que atesta — uma vez mais — sua vinculação umbilical com a temática dos Direitos Humanos. A diretriz em tela aponta para a governança urbana, ou seja, para a construção das condições necessárias à gestão do poder (político, econômico e social) no universo das cidades, de sorte a ordená-la para a precípua finalidade de realização do bem-estar geral e não apenas setorial ou segmentado.

à Cidade fosse redigida e alcançasse a repercussão e a representatividade ideológico-política a ela hoje atribuída.[54]

Por óbvio, muitos obstáculos ainda existem no árduo percurso da efetivação das funções sociais da cidade. Resistências aguerridas relutam em se apresentar, notadamente por parte das forças do mercado e de muitos dos seus agentes, tangidos pelo lucro e determinados a levar, às últimas consequências, a concepção de que a propriedade urbana é mercadoria, pelo que deve ser maximizado seu valor de troca, em detrimento do seu valor de uso. Nesse horizonte, parecem revestir-se de implacável atualidade as palavras de Octavio Paz (1990),[55] para quem — em amarga síntese — "o mercado sabe tudo sobre preços, porém absolutamente nada sobre valores".

Nesse contexto, saltam aos olhos dois óbices a serem superados pelo Direito da Cidade: o persistente e arraigado caráter especulatório-financeiro da propriedade urbana e, como corolário político-social, sua decisiva instrumentalização no processo de definir quem é cidadão e quem é mero habitante da cidade ou, novamente invocando as categorias lefebvrianas, quem é *citadin* e quem é *citoyen*.

A esse obstáculo se agrega outro que não é de somenos importância: a falta de uma consciência informada e esclarecida, por parte de quem tem o poder de dizer o direito no caso concreto, sobre a natureza jurídica das normas constitutivas do Direito à Cidade, o que conspira contra a efetividade deste Direito e, no limite, possibilita — sob o manto de uma pretensa legalidade — graves atentados contra a integridade, a vida, a liberdade, a honra, enfim, a dignidade das pessoas. Tal situação restou configurada no recente e infame episódio do *Bairro Pinheirinho*,[56] na cidade paulista de São José dos Campos, que foi mundialmente noticiado.

---

[54] Não sem razão, Henrique Ortiz (2006), presidente da HIC (Habitat Internacional Coalization), sustenta ser a Carta Mundial pelo Direito à Cidade "uma resposta social, um contraponto à cidade mercadoria. A luta pelo Direito à Cidade é a expressão do interesse coletivo. Por sua origem e significado social, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade é, antes de tudo, um instrumento dirigido ao fortalecimento dos processos, reivindicações e lutas urbanas" (ORTIZ, 2006).

[55] Para o notável poeta e ensaísta mexicano, esta constitui uma das contradições fundantes das economias de mercado, sobre as quais ele emite um juízo que, pela sua percuciência, merece ser aqui transcrito: "El mercado es un mecanismo eficaz pero, como todos los mecanismos, no tiene conciencia y tampoco misericordia. Hay que encontrar la manera de insertarlo en la sociedad para que sea la expresión del pacto social y un instrumento de justicia y equidad. Las sociedades democráticas desarrolladas han alcanzado una prosperidad envidiable; asimismo, son islas de abundancia en el océano de la miseria universal". Trata-se de seu célebre discurso, pronunciado quando do recebimento, em 1990, do Prêmio Nobel de Literatura. O discurso, na íntegra, encontra-se em <http://www.nobel.org>. Acesso em: 23 mar. 2013.

[56] Em 22 de janeiro do ano passado, a Polícia Militar de São Paulo cumpriu ordem judicial de desocupação de uma área onde se encontravam 1500 famílias, perfazendo o total de aproximadamente 6000 pessoas,

Como se espera ter demonstrado, as questões afetas às funções sociais da cidade — pelas repercussões que suscitam no plano societário e estatal — atinem visceralmente com a temática dos Direitos Humanos e assim devem ser compreendidas e tratadas.

Mais precisamente, dir-se-ia que as normas (princípios e regras) relativas ao Direito da Cidade assumem a feição jurídica de Direitos Humanos de quarta dimensão, tese sustentada no âmbito do denominado *Foro Universal de las Culturas*, realizado na cidade de Barcelona no ano de 2004 e a seguir consagrada, em 2007, no *Foro de las Culturas de Monterrey*, no qual restou formulada e aprovada a *Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes*.

Considerando — conforme já enfaticamente aduzido — que o Direito é um produto cultural, daí se extrai sua intrínseca historicidade e sua vocação para incorporar novas pautas reivindicatórias, que, traduzindo o consenso social em torno de valores, são jurisdicizadas.

Esta a razão por que se pode falar em *Direitos Humanos Emergentes*, é dizer, Direitos que surgem, *emergem* dessas novas e sempre potenciais pautas reivindicatórias, como é caso do Direito à Cidade, nascido das entranhas do fenômeno da urbanização e de seus perversos consectários na vida de milhões de seres humanos. Sob o pálio dessa diretriz reflexiva e argumentativa é que se orienta o preciso magistério de Rosas (1995, p. 243), assentando que "o conceito de direitos humanos é sempre progressivo. O debate a respeito do que são os direitos humanos e como devem ser definidos é parte e parcela de nossa História, do nosso passado e do nosso presente".

Tudo isso assume vivo sentido e decisiva atualidade quando aplicado à temática do Direito à Cidade. Concebido, na aludida *Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes*, como "El derecho en la ciudad, que asegura que todos los seres humanos y toda la comunidad encuentran en la ciudad las condiciones para su realización política, económica, social,

entre crianças, adultos, idosos e doentes, que ocupavam o lugar havia mais de oito anos. Numa operação flagrantemente violenta — onde constatada a desproporção no uso da força policial — as pessoas foram desarraigadas de suas moradias, ao argumento de que a área constituía propriedade privada (aliás, pertencente a Naji Nahas, conhecido especulador) e na qual seria construído um condomínio de luxo. O que chocou a consciência jurídica, em particular, foi o fato de que a ordem judicial — desconsiderando todo o amplo leque de direitos e garantias dos milhares de pessoas desalojadas — fez prevalecer o pretenso direito individual de propriedade, em patente descompasso com a cláusula da função social da cidade e da propriedade urbana e do direito fundamental à moradia, entre outros. Diante disso, o Professor da USP, Fábio Konder Comparato, houve por bem deflagrar um movimento, com vistas a levar o caso à Corte Americana dos Direitos Humanos, imputando ao Governo de São Paulo e à União a responsabilidade pelas graves e inequívocas violações ocorridas no caso.

cultural y ecológica",[57] o Direito à Cidade se revela, a um só tempo, como expansão e como síntese de vários outros Direitos Humanos. Expansão porque tem sua nota distintiva no fato de conceber e de perceber a *cidade* como instância político-social estratégica para a configuração, invocação, vivência e concretização de direitos civis, políticos, econômicos, sociais, individuais, coletivos e difusos. Síntese, ademais, em virtude de sua temática abarcar e condensar — na complexa perspectiva da cidade — o multifário cabedal normativo presente nas outras dimensões de Direitos Humanos, como se constata no último conceito aqui trazido.

6 Conclusão

Last but not least, tenha-se presente que o Direito à Cidade — pelos valores que incorpora e pelos propósitos que o animam — constitui generoso e fecundo esforço para reverberar,[58] nos tortuosos caminhos desta pós-modernidade, as promessas civilizatórias solenemente firmadas na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) e em outros instrumentos do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Tortuosos caminhos ao longo dos quais milhões de pessoas cotidianamente sucumbem na selva de pedra, de aço e de indiferença em que se têm há muito transformado, em regra, as cidades. Estas mesmas cidades que, ao invés de serem espaços de coesão social e territorial, exsurgem como lugares de profundas clivagens e explícita segregação, sonegando a milhões de pessoas o mínimo existencial indispensável não mais agora para sua vivência, mas para sua sobrevivência.

Com efeito, o que está em causa — nesses turvos cenários — é a desejada sustentabilidade política, econômica, social e ambiental destas cidades, que, a permanecerem assim, põem em xeque, *ultima ratio*, a própria sustentabilidade institucional do Estado Democrático e Republicano de Direito.

---

[57] Disponível em: <http://www.idhc.org/cat/documents/Biblio/DUDH>. O sítio, consultado em 25 de março de 2012, traz significativos aportes sobre a origem, as dimensões e o contexto das discussões em torno da instigante temática dos Direitos Humanos Emergentes.

[58] De acordo com Aurélio (p. 1233), este verbo tem, entre outros, os sentidos de "1. Refletir (luz e calor): *os vitrais reverberavam os raios de sol*; 2. Brilhar, refletindo-se; 3. Resplandecer, verberar". Nesses sentidos, não há dúvida de que, como típico "direito humano emergente", o Direito à Cidade cumpre o significativo papel de *reverberar*, ou seja, *refletir*, metaforicamente, tanto o brilho quanto o calor do denso discurso civilizatório firmado na Declaração Universal e ao depois ampliado e confirmado por subsequentes instrumentos internacionais de defesa dos Direitos Humanos. Tal consideração guarda coerência com o princípio segundo o qual as gerações (*rectius:* as dimensões) de Direitos Humanos formam um todo incindível, tendo como amálgama axiológico precípuo a ideia-força de *dignidade da pessoa humana*. Em razão disso é que utilizamos, intencionalmente, este verbo.

Todavia, a despeito de serem tortuosos os caminhos e turvos os cenários, é preciso seguir caminhando no urgente e ingente processo de concretização das promessas civilizatórias sinalizadas pelo Direito à Cidade.

Afinal de contas, a utopia serve mesmo é para isso: para nos fazer caminhar.

From Concept to Concrete – To Live the Utopia of the Social Functions of City in Contemporary Brazil

Abstract: The Constitution of the Federative Republic of Brazil booked to address the specific chapter called Urban Policy, where he established the fundamental normative rules to reorder the sustainable development of cities. With the accelerated process of urbanization experienced in Brazil, it became urgent to create new legal instruments to ensure that public policies were spiked coping and addressing the challenges generated by this process. In this context it should be considered that the key concept of the social functions of the city, from which direction gets the task of construction and realization of fundamental rights of the human person in the universe of Brazilian cities.

Key words: Constitution. Cities. Urbanization. Human Rights.

Referências

AMENDOLA, Giandomenico. *La ciudad postmoderna*: magia e miedo de la metrópolis contemporánea. Madrid: Celeste Ediciones, 2000.

BACHELARD, Gaston. *A formação do espírito científico*: contribuição para uma psicanálise do conhecimento. 4. reimpr. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

BARROSO, Luís Roberto (Org.). *A nova interpretação constitucional*: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BOBBIO, Norberto *et al*. *Dicionário de política*. Brasília: Ed. UnB, 1991.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Ed., 1991.

CLÉVE, Clèmerson Merlin. A teoria constitucional e o direito alternativo: para uma dogmática constitucional emancipatória. *In*: *Direito alternativo*: Seminário nacional sobre o uso alternativo do direito. Instituto dos Advogados Brasileiros, 1993.

COMPARATO, Fábio Konder. *Direito público*: estudos e pareceres. São Paulo: Saraiva, 1996.

COMPARATO, Fábio Konder. *O poder de controle na sociedade anônima*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976.

FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERREIRA, A. B. H. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1983.

GALEANO, Eduardo. *Las palabras andantes*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1994.

GONÇALVES FILHO, Manoel. *Constituição e governabilidade*: ensaio sobre a (in)governabiliade brasileira. São Paulo: Saraiva, 1995.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.

LEFEBVRE, Henri. *Writings on cities*: seleção, tradução e introdução de Eleonore Kofman e Elizabeth Lebas. Malden, Massachussets: Blackwell Publishers, 1996.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de constitucionalidade*: aspectos jurídicos e políticos. São Paulo: Saraiva, 1990.

NEEDELL, Jeffrey D. *Belle Époque Tropical*: Sociedade e cultura de elite no Rio de Janeiro na virada do século. Tradução Celso Nogueira. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

ORTIZ, H. *Hacia una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* – HIC (Habitat Internacional Coalization). Texto de apresentação para a reunião da UNESCO, set. 2006. Disponível em: <http://www.undp.org>. Acesso em: 22 mar. 2013.

OUTHWAITE, Willian; BOTTOMORE, Tom (Ed.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

PAZ, Octavio. *Discurso de aceitação do Prêmio Nobel de Literatura*. 1990.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997. (Coleção Cidade Aberta).

ROSA, João Guimarães. *Grande sertão*: veredas. 15. ed. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1983.

ROSAS, Allan. *Economic, social e cultural rights*. Boston e Londres: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento, direitos humanos e cidadania. *In*: *Direitos humanos no século XXI*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Ministério das Relações Exteriores, 1998.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1992.

SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1995.

WARAT, Luis Alberto. *Introdução geral ao direito*: a epistemologia jurídica da modernidade. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BARBOSA JÚNIOR, João Batista. Do conceito ao concreto: para viver a utopia das funções sociais da cidade no Brasil contemporâneo. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora – RPGMJF*, Belo Horizonte, ano 3, n. 3, p. 93-123, jan./dez. 2013.