

QUESTÕES CHAVE SOBRE A NOÇÃO JURÍDICA DO DIREITO À CIDADE**KEY QUESTIONS ON THE LEGAL NOTION OF THE RIGHT TO THE CITY**

Nelson Saule Júnior¹
Daniela Campos Libório²

RESUMO

O estudo realizado propõe analisar a noção jurídica do direito à cidade que precisa ser melhor desenvolvida e consolidada, no campo do direito, em especial do direito urbanístico. Para essa análise são considerados os marcos referenciais dos direitos humanos no plano internacional, as normas constitucionais sobre a política urbana e o tratamento do Estatuto das Cidades. Para o desenvolvimento dessa noção é feita uma abordagem sobre o significado terminológico de cidades sustentáveis, e o de cidades (especialmente na sua dimensão territorial) que integram a definição do direito à cidade no Estatuto das Cidades. A questão da titularidade do direito à cidade é considerada como primordial para a compreensão da noção jurídica desse direito;, bem como sobre o bem jurídico que deve ser objeto de proteção, com base no entendimento da cidade como um bem comum cujos componentes para essa qualificação são: a cidade: livre de qualquer forma de discriminação; com cidadania inclusiva ;com maior participação política ; que cumpre as suas funções sociais; com espaços públicos de qualidade ; com igualdade de gênero ; com diversidade cultural, com economias inclusivas, como um sistema de assentamento e ecossistema comum.

Palavras-chave: Noção Jurídica do Direito à Cidade - Estatuto da Cidade- Cidades Sustentáveis – Cidade como Bem Comum

ABSTRACT

¹ Doutor em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2003), É professor de direito do curso de graduação e de direito urbanístico no programa de direito da pós-graduação . É também Coordenador da Área Direito à Cidade do Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, Coordenador de Relações Internacionais do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico-IBDU, Membro da Comissão de Direitos Humanos da OAB-SP e Coordenador da Revista Magister Direito Ambiental e Urbano. Afiliação: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7226929140345329>. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7871-8539>. E-mail: nelsaule@uol.com.br

² Doutora em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo na qual é Professora Doutora do Programa de Pós Graduação em Direito Urbanístico. Presidente da Comissão de Direito Urbanístico do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil .Ex Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. Afiliação: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7582517839705764> ORCID:<https://orcid.org/0000-0003-0421-1182> E-mail: daniela@liboriocortez.com.br

The study proposes to analyze the legal concept of the right to the city that needs to be better developed and consolidated, in the field of law, especially urban law. This analysis considers the human rights approach at the international level, the constitutional norms on urban policy and the treatment of the Cities Statute. For the development of this concept, an approach is taken on the terminological meaning of sustainable cities, and cities (especially in their territorial dimension) that integrate the definition of the right to the city in the Cities Statute. The question of ownership of the right to the city is considered as essential for understanding the legal notion of this right; as well as about the legal good that should be protected, based on the understanding of the city as a common good whose components for that qualification are: the city: free of any form of discrimination; with inclusive citizenship, with greater political participation; which fulfills its social functions; with quality public spaces; with gender equality; with cultural diversity, with inclusive economies, such as a common settlement system and ecosystem.

Keywords: Noção Jurídica do Direito à Cidade - Estatuto da Cidade- Cidades Sustentáveis – Cidade como Bem Comum

1.INTRODUÇÃO

Algumas questões precisam ser aprofundadas para uma consolidação da noção jurídica do direito à cidade na ordem jurídica urbanística brasileira, tendo como premissa que esse direito é fonte principal para a construção do direito urbanístico em nosso país. O significado do direito à cidade segue em disputa em diversos campos político, filosófico, econômico nas áreas de gestão pública, planejamento territorial e do urbanismo principalmente nas arenas públicas locais. Da mesma forma no cenário internacional continua um assunto crítico e polêmico reconhecer que sistema das nações unidas o direito à cidade é um direito humano existente com base nas normas internacionais de proteção desses direitos. No campo do direito não é diferente mesmo no direito urbanístico a produção de conhecimento sobre o direito à cidade mantém muitas questões abertas e não conclusivas sobre o significado da noção jurídica desse direito.

Sem a pretensão de abordar todas as questões necessárias para consolidar uma noção jurídica do direito à cidade, a intenção é fazer uma abordagem sobre algumas dessas questões que consideramos como primordiais que possam fornecer apontamentos para o desenvolvimento dessa noção.

Inicialmente buscamos identificar quais são as fontes que devem ser consideradas para a compreensão do direito à cidade como um direito humano, e um direito fundamental. Em seguida é verificado que elementos devem ser considerados para o estabelecimento dessa noção jurídica, com base na evolução da compreensão desse direito tendo como marco temporal o período da elaboração da Constituição brasileira de 1988 e o da instituição do Estatuto das Cidades.

Com a definição do direito à cidade prevista no Estatuto das Cidades passamos a analisar qual dever ser a compreensão da terminologia cidades sustentáveis, e qual o significado do termo cidades no âmbito desse direito levando em conta a questão territorial (urbano e rural), as tipologias de cidades, tamanho e densidade populacional, organização institucional (política e administrativo) das cidades. Uma das questões é não se curvar a compreensão de cidades definido como sede de Municípios pelo artigo 3º do Decreto-Lei 311 de 1938, excluindo a área rural da extensão territorial da política urbana e do direito à cidade.

Como questão primordial a titularidade do direito à cidade é objeto de análise sobre quem são as pessoas que devem ser reconhecidas como titulares do direito à cidade, considerando os seguintes aspectos: geracional, nacionalidade, diversidade de habitantes que vivem, trabalham e usufruem das cidades, período de residência ou permanência na cidade. Se aponta os motivos para os titulares desse direito serem as pessoas habitantes das gerações presentes e futuras das cidades sejam permanentes ou temporários.

Como última questão abordada é a que diz respeito sobre qual deve ser o bem de proteção legal e jurídica do direito à cidade. São destacados os elementos para o entendimento que a cidade deve ser considerada como o bem jurídico que deve ser protegido pelo direito à cidade quando essa cidade tiver a qualificação da cidade como um bem comum.

Por fim são introduzidos quais devem ser os componentes que caracterizam essa qualificação. Em vários países como também no Brasil já temos cidades declaradas como de patrimônio histórico ou cultural que resultam numa proteção legal e jurídica para preservar a memória e identidade dessas cidades.

Essas questões não são terminativas mas devem ser consideradas como ponto de partida para podermos ter uma noção jurídica do direito à cidade mais consistente e encorpada, para esse direito ser consolidado como instituto primordial para termos cidades mais justas, democráticas e sustentáveis.

2. A FUNDAMENTAÇÃO DO DIREITO À CIDADE NOS DIREITOS HUMANOS

Para se chegar ao contorno da noção jurídica do direito à cidade como o conceito, elementos, sua extensão territorial, titularidade, bem jurídico protegido, responsabilidades, devemos ter como pressuposto que este direito integra os direitos humanos com as características da categoria dos direitos coletivos e difusos.

Mesmo com os sistemas internacionais e nacionais de proteção dos direitos humanos já bem desenvolvidos desde a metade do século passado, continua em construção o que são os direitos humanos e suas implicações.

Apesar de um pensamento predominante que os direitos humanos passam a ter proteção e geram responsabilidades e obrigações aos organismos internacionais, Estados e Governos nacionais nas suas diversas esferas e a sociedade em geral; continua um grande desafio tirar as definições de direitos humanos de expressões genéricas

BOBBIO (1996, p. 67) ao tratar das dificuldades da fundamentação dos direitos humanos *considera que a maioria das definições são tautológicas: Direitos do homem são os que cabem ao homem enquanto homem. “Ou nos dizem algo apenas sobre o estatuto desejado ou proposto para esses direitos e não sobre o seu conteúdo; Direitos do homem são aqueles que pertencem ou deveriam pertencer a todos os homens, ou dos quais nenhum homem pode ser despojado.” Finalmente quando se acrescenta alguma referência ao conteúdo, não se pode deixar de introduzir termos avaliativos: “Direitos do homem são aqueles cujo reconhecimento é condição necessária para o aperfeiçoamento da pessoa humana ou para o desenvolvimento da civilização, etc., etc.”*³

Podemos considerar que o direito a cidade como direito humano decorre da condição da pessoa humana nas cidades, como uma questão chave para o desenvolvimento da civilização com valores da solidariedade, justiça social e paz.

Nas estimativas das Nações Unidas nos próximos 30 anos dois terços da população mundial viverão em áreas urbana. Noventa por cento do crescimento urbano ocorre nas regiões com países menos desenvolvidos, particularmente nas regiões da Ásia Sul e Leste e do África Sub Sahariana. Cerca de 1 bilhão de pessoas vivem em favelas e assentamentos informais se encontram em condições de pobreza e desigualdade urbana. Por volta de 2.3 bilhões de pessoas ainda não tem acesso ao serviço de saneamento básico em 2015, e 1.2 bilhões de pessoas não tem acesso a água potável.

³ Norberto Bobbio Sobre os Fundamentos dos Direitos do Homem – Era dos Direitos, Editora Campus Rio de Janeiro 1996, Página 67.

A questão dos resíduos também é dramática pois somente 35% das cidades em países em desenvolvimento tem a água dos esgotos tratados. Com relação a habitação 1.6 bilhões de pessoas vivem em moradias inadequadas, não em segurança da posse, ficando vulneráveis aos despejos e remoções ilegais.⁴

É estimado que até 2030 por volta de 706 cidades terão acima de 1 milhão de habitantes. Como as crises globais estão cada vez mais complexas e multidimensionais elas se acentuam cada vez mais como crises urbanas considerando os fluxos de migrações, de deslocamento, de eventos climáticos extremos e dos conflitos armados e fundiários.

Os despejos e grilagem de terras estão deslocando um número crescente de pessoas refugiadas – para as cidades. São aproximadamente 60% dos 22 milhões de refugiados que residem em áreas urbanas, esperando por melhores oportunidades de subsistência, habitação e abrigo, segurança e acesso a serviços

A pobreza urbana caracterizada por baixos rendimentos, baixos níveis de acesso à justiça, habitação, água, saneamento, educação e serviços de saúde, bem como à fome e desnutrição continua uma situação difícil de ser resolvida. Quase a metade das crianças no mundo vivem em áreas urbanas, muitas delas residindo em assentamentos informais e cerca de 300 milhões vivem em favelas.

Com relação as mudanças climáticas e o aquecimento global precisamos ter um olhar muito atento as cidades, que ao mesmo tempo são contribuintes significativos e vítimas das mudanças climáticas. As megacidades são relevantes consumidores de energia e produtores de poluição. O IPCC, em seu relatório especial de 2018, identificou a urbanização como uma das quatro megatendências que precisam ser enfrentadas para atingir a metas de combate ao aquecimento global de limitar o aumento da temperatura global média a 1,5 graus. A população urbana esta cada vez mais vulnerável as consequências dos eventos extremos em razão das mudanças climáticas.

Deste quadro podemos extrair vários indicativos referentes aos direitos humanos compreendidos nas normas internacionais e de ordem interna que estão sendo impactados ou violados tais como o direito à igualdade, de um padrão de vida adequado, educação, saúde, moradia, trabalho e do meio ambiente, e também da necessidade de ocorrer uma melhor precisão e qualificação do que devem ser considerados como direitos humanos das pessoas que vivem nas cidades e nos assentamentos humanos.

⁴ Executive Director'S Policy Statement, First Session of the UM-Habitat Assembly (27-31 May 2019 – Nairobi, Kenya) UN System-Wide Strategy on Sustainable Urban Development prepared by the High-Level Committee on Programmes under the leadership of UN-Habitat <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2019/05/UN-System-Wide-Strategy-on-Sustainable-Urban-Development-1.pdf>

Como bem salienta CARVALHO (2014, p. 27):

não existe um rol predefinido de direitos humanos: Não há um rol predeterminado desse conjunto mínimo de direitos essenciais a uma vida digna. As necessidades humanas variam e, de acordo com o contexto histórico de uma época, novas demandas sociais são traduzidas juridicamente e inseridas nas listas dos direitos humanos.⁵

O direito à cidade ser compreendido como um direito humano vai justamente qualificar o significado dos direitos das pessoas que vivem nas cidades, ao configurar uma visão de cidade que deve ser justa, democrática e sustentável

ALMEIDA (1996, p.20) ao abordar o conceito geral de direitos humanos considera que :

*ao lado e talvez acima dos Direitos Humanos existe a categoria dos Direitos Cósmicos, direitos ainda mais universais dos quais o ser humano é o centro mais limitado este pela vedação de um apartheid , vedação essa que se concretiza concretamente nos dias de hoje pelos movimentos ecológicos, em defesa de espécies ameaçadas de extinção, pela proclamação dos direitos dos animais, contra as experiências e armas nucleares contra o lixo atômico oceânico e tantos outros similares.*⁶

Para MARÉS (2006, p.24)⁷:

a partir das constituições que permitiram ou compungiram o Estado a interferir no domínio econômico e na propriedade privada, foram surgindo normas infraconstitucionais que protegiam a natureza ou o meio ambiente , criando direitos a todos os cidadãos – direitos coletivos difusos – sobre pondo-os aos direitos individuais. Este novo direito coletivo pode ser traduzido como o direito de todos de terem protegido o ambiente em certas circunstâncias e regras, impondo limites ao exercício do direito individual de propriedade. São direitos sobre coisas alheias

O direito à cidade pode ser inserido nessa categoria pois visa constituir uma proteção a uma cidade com determinadas qualificações como um bem jurídico a ser protegido como a vida, e o meio ambiente. Para o contorno desse direito são necessários considerar alguns aspectos como a sua categoria no campo dos direitos humanos se é Individual ou coletivo ou difuso , quem são os titulares desse direito , como esse direito se exerce pelas pessoas e sua dimensão territorial , que bem jurídico deve ser protegido por esse direito, e quais são as responsabilidades e obrigações ?

⁵ André de Carvalho Ramos, Curso de Direitos Humanos, Editora Saraiva, São Paulo, 2014, página 27

⁶ Fernando Barcelos de Almeida, Teoria Geral dos Direitos Humanos, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 1996, página 20

⁷ Carlos Frederico Marés de Souza Filho, Bens Culturais e sua Proteção Jurídica, Juruá Editora, Curitiba, 2006, página 24

A primeira tentativa de configurar o direito à cidade que conseguisse atender as questões acima foi a concepção apresentada no processo de elaboração da Constituição brasileira de 1988 através de uma iniciativa popular durante a Assembleia Nacional Constituinte como será visto a seguir.

3. A CONCEPÇÃO DO DIREITO À CIDADE NA CONSTITUINTE DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

No período de redemocratização do Brasil nos anos 80 do século passado houve uma grande mobilização social para a restituição de direitos no campo civil e político e uma ampliação de direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais no processo da Assembleia Nacional Constituinte, de modo que o Estado Brasileiro tivesse entre suas prioridades a promoção dos direitos humanos

Havia a necessidade de não somente a Constituição ampliar o conjunto de direitos humanos reconhecidos como direitos fundamentais, como também constituir obrigações e instrumentos para dar efetividade para esses direitos.

COMPARATO (2005, p. 57-58) ressalta a importância do reconhecimento dos direitos humanos como direitos fundamentais na ordem interna dos países:

*a efetividade desses direitos no meio social ou seja quanto o seu caráter de obrigatoriedade importante a contribuição da doutrina germânica entre direitos humanos e direitos fundamentais (Grundrechte). Estes últimos são os direitos humanos reconhecido como tais pelas autoridades às quais se atribui o poder político de editar normas, tanto no interior dos Estados quanto no plano internacional: são os direitos humanos positivados nas Constituições, nas leis, nos tratados internacionais. Segundo outra terminologia fala-se em direitos fundamentais típicos e atípicos, sendo estes os direitos humanos ainda não declarados em textos normativos. Sem dúvida, o reconhecimento oficial de direitos humanos, pela autoridade política competente, dá mais segurança às relações sociais.*⁸

A concepção sobre o direito à cidade apresentada na Assembleia Nacional Constituinte não contemplava essa terminologia e nem a perspectiva de ser um direito humano do campo dos interesses coletivos e difusos, mas sim uma predominância da visão tradicional dos direitos individuais denominados como direitos urbanos.

Os direitos urbanos foram concebidos na proposta de emenda popular de reforma urbana apresentada na Constituinte, que continha um conjunto de princípios e instrumentos destinados a institucionalização de direitos das pessoas que vivem na cidade, e fortalecer as atribuições do Poder Público municipal em especial para a promoção de políticas públicas locais.

⁸ Fabio Konder Comparato, A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos, Editora Saraiva 4ª edição, São Paulo, 2005, página 57-58

O Artigo 1º da emenda popular da reforma urbana dispunha:

*Todo cidadão tem direito a uma condição de vida urbana digna e justiça social obrigando-se o Estado a assegurar :
I acesso a moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, saúde, educação, lazer e segurança, assim como proteção ao patrimônio ambiental e cultural
II – gestão democrática da cidade*

A instituição de direitos urbanos visando assegurar a todo cidadão o direito a condições de vida urbana digna e justiça social, foi embasada nos direitos humanos em especial no direito a um padrão de vida adequado, buscando qualificar o significado de uma padrão adequada de vida urbana e estabelecer quais deveriam ser as obrigações e ações do Estado para se alcançar essa condição de vida tais como: moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, saúde, educação, lazer e segurança, e no campo dos interesses difusos proteção ao patrimônio ambiental e cultural e a gestão democrática das cidades.⁹

Outra proposição que vale a pena ressaltar foi a estabelecida do direito à condições de vida urbana condicionar o exercício do direito de propriedade além do interesse social; nos termos do artigo 2 da emenda popular da reforma urbana:

Artigo 2 O direito a condições de vida urbana digna condicional o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade

Nessa concepção de direitos urbanos constava uma clara conexão com o cumprimento da função social da propriedade, com a pretensão do direito a condições de vida urbana digna condicionar o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos, e subordinar esse exercício ao princípio do estado de necessidade. O estado de necessidade pressupõe um conflito entre titulares de interesses lícitos e legítimos, em que um pode perecer licitamente para que outro sobreviva que pode ser aplicado justamente nos casos de conflitos de moradia e propriedade prevalecendo a moradia em razão do estado de necessidade das pessoas que não tem local digno para morar.

⁹ A proposta popular de emenda ao projeto de Constituição, emenda sobre reforma urbana, subscrita por 131.000 eleitores, foi apresentada pela Articulação Nacional do Solo Urbano - ANSUR, Movimento de Defesa do Favelado - MDF, Federação Nacional dos Arquitetos - FNA, Federação Nacional dos Engenheiros - FNE, Coordenação Nacional dos Mutuários e Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB. Fonte: Anais da Constituinte, Senado Federal, 1988.

SAULE (1997, p. 30-31), ao abordar esse tema em sua obra novas perspectivas do direito urbanístico, ao tratarmos do significado da emenda popular de reforma urbana para a introdução do capítulo da política urbana na Constituição brasileira de 1988, a compreensão do direito à cidade foi sistematizada da seguinte forma: *“Em síntese, o Direito à Cidade compreendido no conjunto das proposta defendidas através da emenda popular de reforma urbana visava:*¹⁰

- assegurar e ampliar os direitos fundamentais das pessoas que vivem na cidade;*
- estabelecer o regime da propriedade urbana e do direito de construir, condicionando o exercício do direito de propriedade a função social com fundamento na garantia dos direitos urbanos, ficando ainda subordinado ao princípio do estado social de necessidade;*
- efetivar o direito à cidade mediante a adoção de instrumentos eficazes de política urbana como a desapropriação para fins de Reforma Urbana, visando assegurar que a propriedade urbana atenda a sua função social;*
- assegurar que a cidade atenda a suas funções sociais como a de promover a justa distribuição dos bens e serviços urbanos e de preservar o meio ambiente;*
- conferir ao Município a competência e o dever de aplicar de acordo com a realidade local, os instrumentos de política urbana, devendo para cada situação concreta utilizar o instrumento mais adequado;*
- estabelecer os instrumentos de participação popular visando assegurar a Gestão Democrática da Cidade como forma de exercitar a cidadania.*

Essa concepção de direitos urbanos foi uma referência nos processos constituintes que ocorreram em vários Estados e Municípios no período de elaboração das Constituições Estaduais , Leis Orgânicas e dos planos diretores a partir dos anos 90 e contribuiu para a visão que passa a ser construída sobre a noção jurídica direito à cidade adotada no Estatuto das Cidades que será o próximo tópico de abordagem.¹¹

¹⁰ Nelson Saule Júnior, Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 1997, página 30-31.

¹¹ O estudo sobre a “Cidade Faz a sua Constituição” constatou uma incorporação da concepção dos direitos urbanos da emenda popular da reforma urbana em várias Leis Orgânicas Municipais das capitais brasileiras: “Em São Paulo , Rio De Janeiro, Porto Alegre, Vitória e Recife a compreensão das funções sociais da cidades se deu pela ótica dos direitos. As cidades passam a cumprir a sua função social quando a justiça social e as condições de vida urbana digna forem assegurados pelos direitos urbanos. Esses englobam não só o acesso de todos os cidadãos aos equipamentos e serviços básicos, como moradia , transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, cultura, educação, saúde, lazer e segurança ,etc, bem como o acesso a gestão democrática das cidades e a preservação do patrimônio ambiental e cultural..... Duas observações importantes merecem ser registradas. Em praticamente todas as leis analisadas o que se vê emergir nessa nova ética urbana não é apenas o registro de direitos e equipamentos e serviços básicos. Mas é sobretudo a aguda percepção da importância fundamental dos valores culturais e da preservação do meio ambiente para uma condição de vida nas cidades, com dignidade”. Ana Amélia e Silva e Nelson Saule Júnior, “A Cidade faz a sua Constituição”, Publicação Pólis nº 10, São Paulo, 1993, página 23 e 24.

3. DO SIGNIFICADO DAS CIDADES SUSTENTÁVEIS NO ESTATUTO DAS CIDADES

O período de elaboração do Estatuto das Cidades no Congresso Nacional perdurou mais de 10 anos (1989 - 2001), em razão da resistência de grupos políticos conservadores de tornar viável a implementação da política urbana voltada ao pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade.

Nesse período ocorreram relevantes discussões e formulações sobre as conexões entre direitos humanos, meio ambiente e sustentabilidade na ocorrência das Conferências Globais das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro -1992), e sobre Assentamentos Humanos - Habitat II (Istambul - 1996), e da Conferência Nacional das Cidades (Brasília - Câmara dos Deputados - 1999).

As experiências de gestões municipais participativas vivenciadas em diversos Municípios brasileiros por governos do campo democrático e popular, foram fundamentais para a passagem da visão de direitos urbanos para a do direito à cidade que foi adotada no Estatuto das Cidades.

Nessa evolução esse direito é qualificado como o direito a cidades sustentáveis trazendo a dimensão da sustentabilidade para nossas cidades que deve ser alcançada através de uma política urbana que garanta o seu exercício. São compreendidos como seus componentes: a terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e os serviços públicos, o trabalho e o lazer. Os elementos da condição de vida urbana digna é o que predomina nessa visão do direito à cidade que foram transportados da visão dos direitos urbanos.

Nessa concepção a terminologia cidades sustentáveis foi oriunda do princípio desenvolvimento sustentável que é um dos princípios do meio ambiente.

O princípio do desenvolvimento sustentável é aquele que fundamenta o atendimento das necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das futuras gerações atenderem também as suas. Existem muitas críticas sobre a efetividade desse princípio por manter aberta a porta para a predominância do interesse econômico na forma de uso e exploração dos recursos ambientais, que impactam a vida das pessoas e do planeta como a questão do uso e acesso a água potável e a poluição crescente dos oceanos pelos plásticos e demais materiais não degradáveis.

Houve várias influências para se chegar a essa terminologia de cidades sustentáveis especialmente dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil com relação ao meio ambiente, lembrando que o país sediou na cidade do Rio de Janeiro uma Conferência Global sobre o Meio Ambiente – Rio 92 que resultou na **Declaração sobre Desenvolvimento Sustentável do Rio de Janeiro e Agenda 21 de 1992, bem como na Convenção sobre Clima.**

A Declaração sobre Desenvolvimento Sustentável enfatiza a responsabilidade ambiental e econômica, coloca os seres humanos como o centro das preocupações do desenvolvimento sustentável, e define os direitos e obrigações do Estado.

A Agenda 21 por sua vez indicava as estratégias para que o desenvolvimento sustentável fosse alcançado. Nesse sentido, identificou atores e parceiros, metodologias para obtenção de consensos e os mecanismos institucionais necessários para sua implementação e monitoramento.

A gestão democrática das cidades prevista no inciso II do Artigo 2º do Estatuto das Cidades também é um dos componentes do direito à cidades sustentáveis através de uma interpretação integrada das diretrizes da política urbana definidas nessa legislação.

Com o intuito de não deixar esvaziado o significado de cidades sustentáveis por se tratar de um direito temos que buscar fontes no campo dos direitos humanos para preencher esse vazio.

Em razão do direito a cidades sustentáveis constar dentro das diretrizes da política de desenvolvimento urbano no Estatuto das Cidades, uma das fontes deve ser a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento que em seu artigo 1º reconhece esse direito como um direito do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar. Pelo artigo 2º a pessoa humana é considerada como o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento.

Quanto aos Estados é atribuído o dever de formular políticas nacionais adequadas com o desenvolvimento, que visem o constato aprimoramento do bem estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base na sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes.¹²

¹² A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento foi adotada pela Resolução 41/128 da Assembleia das Nações Unidas. A Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos Habitat II realizada na cidade de Istambul no ano de 1996 aprovou a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos que teve como um dos temas estratégicos a sustentabilidade das cidades e dos assentamentos humanos. Item 10. A fim de sustentar nosso ambiente global e melhorar a qualidade de vida em nossos assentamentos, nos comprometemos com padrões sustentáveis de produção, consumo, transporte e desenvolvimento de assentamentos; prevenção de poluição; respeito pela capacidade de suporte dos ecossistemas; e a preservação de oportunidades para as futuras gerações. Neste contexto, cooperaremos num espírito de parceria global para conservar, proteger e restaurar a saúde e a integridade do ecossistema da Terra. Em vista das diferentes contribuições para a degradação ambiental global, reafirmamos o princípio de que os países têm responsabilidades comuns mas diferenciadas. Também reconhecemos que devemos tomar essas ações de uma forma coerente com a abordagem do princípio da precaução, que deve ser amplamente de acordo com as capacidades dos países. Também promoveremos ambientes de vida saudáveis, especialmente através do fornecimento de quantidades adequadas de água potável e gestão eficaz de resíduos. <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/The-Habitat-Agenda-Istanbul-Declaration-on-Human-Settlements-20061.pdf>

Fica claro nesse direito a ênfase da participação efetiva das pessoas para uma distribuição equitativa dos benefícios que podemos considerar que estão incorporados, para dar conteúdo ao direito a cidades sustentáveis nas diretrizes de política de desenvolvimento urbano em especial : a gestão democrática das cidades; a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses da população e as características locais ; adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sobre sua área de influência; e da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização .(Artigo 2ºII, V, VII ,IX).

Apesar das dificuldades de termos uma compreensão consolidada do termo cidades sustentáveis no Estatuto das Cidades, as diretrizes para a política de desenvolvimento urbano nos permite definir parâmetros para termos um conceito de cidades sustentáveis através das dimensões da sustentabilidade ampliada e da sustentabilidade progressiva.

CANEPA (2005, p. 137-138) ao tratar dessas dimensões nos explica:

essas duas dimensões de sustentabilidade : a sustentabilidade ampliada trabalha a sinergia entre as dimensões ambiental , social e econômica do desenvolvimento. Realiza em outras palavras , o encontro político necessário entre a Agenda estritamente ambiental e a Agenda social , ao enunciar a indissociabilidade entre os fatores sociais e os ambientais e a necessidade de que a degradação do meio ambiente seja enfrentada juntamente com o problema da pobreza.....A noção da sustentabilidade progressiva trabalha a sustentabilidade como um processo pragmático de desenvolvimento sustentável . É dizer ,reduzir a degradação do meio ambiente , mas também concomitantemente, a pobreza e as desigualdades . O termo progressividade significa não adiar as decisões e as ações que importam para a sustentabilidade, trabalhando paulatinamente para romper os mecanismos e instrumentos que fazem com que a economia e a sociedade se desenvolvam em bases insustentáveis.¹³

Um exemplo de como essas dimensões de sustentabilidade são indicadores para a promoção do direito às cidades sustentáveis é a mobilidade urbana com as medidas de reduzir o uso do automóvel nos sistema viários , de ampliar a oferta de transportes públicos , de mudar as fontes de energia do transporte motorizado para energias limpas como a elétrica , e o estímulo ao transporte não motorizado como bicicletas, patins, etc.

¹³ Carla Canepa Cidades Sustentáveis - A Cidade e o seu Estatuto (Coordenadora Maria Garcia), 1ª edição ,Editora Juarez de Oliveira , São Paulo, 2005, páginas 137,138.

Como última fonte que vale destacar para a terminologia direito a cidades sustentáveis é o Tratado sobre a Questão Urbana, denominado “Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis”, elaborado na Conferência da Sociedade Civil Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, durante a Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro (ECO-92). Esse Tratado foi construído com as contribuições do Fórum Nacional de Reforma Urbana e da organização internacional Habitat Internacional Coalition.

Esse tratado afirma que é necessária a criação de um novo modelo de desenvolvimento sustentado que tenha como objetivo o bem-estar da humanidade em equilíbrio com a natureza, assentado centralmente nos valores da democracia e da justiça social hoje e para as gerações futuras, sem qualquer discriminação de gênero, econômica, social, política e de crença. Considera que é essencial a ativa participação da sociedade civil, especialmente dos movimentos sociais, das entidades e associações populares, como novos atores como agentes decisivos na construção de um novo modelo de desenvolvimento ; e condicionar dos processos de produção, apropriação e consumo do espaço urbano, em sua dimensão pública e privada, às potencialidades do meio físico, à infraestrutura, ao equilíbrio ecológico, à preservação do patrimônio histórico e cultural, e às práticas culturais, e . o aproveitamento dos recursos naturais e materiais, dentro da perspectiva social e de sustentabilidade.¹⁴

Essas fontes foram marcantes na adoção do termo cidades sustentáveis no tratamento do direito à cidade no Estatuto das Cidades. Para a compreensão da terminologia cidades sustentáveis devemos:

- compreender como dimensões das cidades sustentáveis as dimensões de sustentabilidade ampliada e progressiva tendo como base as diretrizes da política urbana definidas no Estatuto da Cidade como acima exposto;
- considerar como componentes das cidades sustentáveis os componentes inseridos no Artigo 2º inciso I do Estatuto da Cidade que trata desse direito: a terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e os serviços públicos, o trabalho e o lazer;
- considerar que o Município por suas atribuições constitucionais sobre a política de desenvolvimento urbano pode estabelecer pelos planos diretores ou por lei municipal específica nos município que não tem exigência uma regulamentação sobre o conteúdo elementos e componentes do termo direito a cidades sustentáveis;

¹⁴Ver;<https://docplayer.com.br/23279786-Tratados-sobre-a-questao-urbana-por-cidades-vilas-e-povoados-justos-democraticos-e-sustentaveis-preambulo.html>

- considerar as metas e os indicadores da Agenda 2030 em especial o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 que versa sobre Cidades Sustentáveis para avaliação se o direito a cidades sustentáveis está sendo implementado;

Outra questão fundamental é entender a própria terminologia de cidade, sua dimensão territorial, política e institucional tendo como base a Constituição Federal e o Estatuto das Cidades que será o próximo tópico a ser abordado.

4. SOBRE A NOÇÃO JURÍDICA DO TERMO CIDADE DO DIREITO À CIDADE

A compreensão do termo cidade referente a noção jurídica do direito à cidade deve partir do tratamento constitucional da política urbana. Primeiro em razão da adoção do princípio constitucional das funções sociais da cidade e segundo em razão da determinação da obrigação de ser instituído plano diretor nas das cidades com mais de 20 mil habitantes como instrumentos básico da política de desenvolvimento urbano com caráter de lei pela necessidade de ser aprovado pela Câmara Municipal.

Duas questões foram intensamente discutidas, uma se as cidades mencionadas na norma constitucional correspondia ao ente federativo do Município e a segunda se a extensão territorial que o ordenamento do plano diretor deveria tratar era somente o perímetro urbano do Município ou se estendia para a área rural do território municipal.

A posição de SILVA (2018, p.18) é da cidade ser considerada como o núcleo urbano sede do governo municipal em seu clássico direito urbanístico brasileiro:

O Centro Urbano no Brasil, só adquire a categoria de cidade quando o seu território se transforma em Município. Cidade no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico, **não agrícola**, familiar e simbólico como sede de governo municipal, qualquer que seja a sua população. A característica marcante da cidade, no Brasil, consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal.¹⁵

Esse entendimento está contemplado no Decreto-Lei 311 de 1938 *que* dispõe sobre a divisão territorial do país, através do seu artigo 2º estabelece que municípios compreenderão um ou mais distritos, formando área contínua. Quando se fizer necessário, os distritos se subdividirão em zonas com seriação ordinal, que poderão ter ainda denominações especiais. **De acordo com o artigo 3º a sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome.**

¹⁵ José Afonso da Silva, Direito Urbanístico Brasileiro, Malheiros Editores, 8ª Edição, São Paulo, 2018, página 18.

A Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967 que estabelece os critérios para a criação de Municípios ,considera como um centro urbano aquele com número de casas superior a 200 (duzentas), e tem como critério populacional a necessidade de uma população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado;

Esse tratamento no Decreto-Lei de 1938 traz uma concepção restrita de cidade que estaria limitando a atuação do Município em seu planejamento territorial somente ao perímetro urbano do núcleo urbano sede do município.

Essa questão começou a ser enfrentada pelos Municípios na elaboração de suas leis orgânicas que tem como matéria obrigatória o planejamento territorial no intuito de planejar o território municipal na sua totalidade.

Como já foi afirmado acima vários municípios incorporaram a concepção dos direitos urbanos em suas Cartas Municipais e interpretaram o texto constitucional com base em suas atribuições que deveriam estender o planejamento territorial para a área rural

O Município de São Paulo por exemplo ao tratar do plano diretor em sua Lei Orgânica do Municipal (1990) estabelece que este deve abranger a totalidade do território do Município definindo as diretrizes para o uso do solo e para os sistemas de circulação, condicionados às potencialidades do meio físico e ao interesse social ,cultural e ambiental (§1º Artigo 150).

Com esse tratamento o atual plano diretor do Município de São Paulo instituiu um Polo de Desenvolvimento Econômico Rural Sustentável, com o objetivo de promover atividades econômicas e gerar empregos na zona rural, de modo compatível com a conservação das áreas prestadoras de serviços ambientais na Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável.

Para implementar o Polo de Desenvolvimento Rural Sustentável foram estabelecidas ações dentre as quais : fortalecer a Assistência Técnica e Extensão Rural através das Casas de Agricultura Ecológica; apoiar a certificação orgânica dos agricultores familiares, em especial a certificação participativa; I estabelecer convênio com o Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária para promover o cadastramento e a regularização fundiária das propriedades; implantar no Município as políticas e programas voltados à agricultura familiar e à agroecologia, implantar programas de melhoria das estradas vicinais rurais e de saneamento básico; viabilizar a construção de um entreposto de comercialização e distribuição de produtos agropecuários; garantir a introdução de alimentos orgânicos produzidos no Município de São Paulo na alimentação escolar.¹⁶

¹⁶ Ver artigos 189 e 190 Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-sao-paulo-sp>

Com o Estatuto das Cidades a extensão do território para o planejamento territorial é compreendida na sua totalidade portanto urbano e rural. O inciso II do artigo 40 dispõe que o plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

Podemos afirmar que com esse tratamento o termo cidade no aspecto legal e institucional quanto a sua extensão territorial no tratamento constitucional da política urbana compreende tanto a área urbana como a rural com o entendimento que esse termo cidade para efeitos institucionais corresponda a figura do ente federativo do Município prevalecendo sobre o tratamento estabelecido no Decreto-Lei 311 de 1938.

Para a noção jurídica do direito à cidade esse entendimento é relevante pois clarifica que a extensão territorial do termo cidades do direito à cidade é o da totalidade do território do Município no qual poderá ser exercido pelos habitantes que vivem nesse território.

Esse entendimento evita visões equivocadas que o direito à cidade é um direito restrito somente aos habitantes que vivem nas áreas urbanas excluindo os habitantes que vivem nas áreas rurais de serem sujeitos desse direito.

Também evita outro pensamento equivocado que a população rural teria que passar a viver nas áreas urbanas para ter acesso os componentes do direito à cidade acima abordados, como a moradia, saneamento ambiental, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer.

Esse entendimento visa dar maior efetividade para a proteção e implementação do direito à cidade pois delimita um específico território no qual esse direito poderá se materializar para os habitantes que vivem nesse espaço físico. Essa é uma das características relevantes desse direito pela qual a sua efetivação está vinculada a cidade que tem como abrangência territorial a área urbana e rural do Município.

Essa noção jurídica de cidades em razões deverá ser compreendida como um bem comum configurando o bem jurídico protegido pelo direito à cidade como será melhor abordado mais adiante.

Algumas das diretrizes da política de desenvolvimento urbano estabelecidas no Artigo 2º do Estatuto das Cidades são determinantes para evitar essa visão equivocada do limite do alcance territorial do direito à cidade tais como : oferta de equipamentos urbanos e comunitários , transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e características locais, integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, proteção , preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído , bem como do patrimônio cultural e histórico;; urbanização e regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Referente a regularização fundiária a Lei nº 13.465/2017 que versa sobre essa matéria passou a admitir através do artigo 9º, a regularização urbana de imóveis localizados em áreas rurais desde

que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868 de 12 de dezembro de 1972.

Para essa regularização poder ser feita vai ser necessário um ordenamento territorial específico estabelecido no plano diretor como um zoneamento especial, o que significa uma regulação municipal sobre a regularização fundiária em área rural.¹⁷

A responsabilidade não somente do Município mas também dos demais entes federativos (União e Estados) em promover o direito à cidade para os habitantes das áreas rurais considerando que as diretrizes da política de desenvolvimento urbano são comandos para todos os entes federativos como normas gerais de direito urbanístico.

Em síntese a noção jurídica da terminologia Cidade do direito à cidade quanto a extensão territorial, política e institucional é dessa terminologia ser o Município compreendendo a totalidade do seu território (área urbana e rural) com base nas diretrizes da política de desenvolvimento urbano e do tratamento do plano diretor na Constituição Federal e no Estatuto das Cidades.

5. DOS TITULARES DO DIREITO À CIDADE

Um elemento que deve ser considerado na noção jurídica do direito à cidade é sobre que pessoas são titulares para terem a proteção e o exercício desse direito. Um aspecto positivo da evolução sobre os direitos humanos é da compreensão da pessoa humana abstrata para uma qualificação dessa pessoa em razão da sua condição referente a gerações, gênero, idade, raça, etnia, capacidade civil penal e política, etc.

BOBBIO (1996, P. 68) ao tratar da multiplicação dos direitos considera que *esta ocorreu de três modos: a) porque aumentou a quantidade de bens considerados merecedores de tutela; b) porque foi estendida a titularidade de alguns direitos típicos a sujeitos diversos do homem; c) porque o próprio homem não é mais considerado como ente genérico de homem em abstrato mas é visto na*

¹⁷ O artigo 11 da Lei nº 13.465/2017 estabeleceu as seguintes categorias de núcleos urbanos:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II – núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

*especificidade ou na concreticidade de suas diversas maneiras de ser em sociedade, como criança, velho, doente, etc*¹⁸.

É necessário para precisar quem são as pessoas que são titulares do direito à cidade. . Um marco referencial que devemos considerar é a Carta Mundial do Direito à Cidade elaborada por um conjunto de organizações internacionais durante os Fóruns Sociais Mundiais realizados na cidade de Porto Alegre na década de 2000¹⁹.

Por essa Carta no item 6 do artigo 1º se considera cidadãos(ãs) todas as pessoas que habitam de forma permanente ou transitória as cidades, adotando a compreensão de habitantes como titulares do direito à cidade.

Esse entendimento foi adotado pela Nova Agenda Urbana ²⁰que foi aprovada na Conferência das Nações Unidas do Habitat III que foi realizada na cidade de Quito no ano de 2016 no seu parágrafo 11 que versa sobre a visão do direito à cidade nos seguintes termos:

*Compartilhamos uma visão de cidade para todos, referente à fruição e ao uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar **que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos.** Salientamos os esforços envidados por alguns governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como direito à cidade, em suas legislações, declarações políticas e diplomas.*

Na Constituição Federal o artigo 182 definiu como objetivo dessa política o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade **e o bem estar dos seus habitantes**, e o Estatuto das

¹⁸ Norberto Bobbio Direitos do Homem e Sociedade – Era dos Direitos, Editora Campus Rio de Janeiro 1996, Página 68

¹⁹ Essa Carta é uma fonte importante para a compreensão do Direito à cidade no plano internacional tendo sido uma referência importante para a incorporação desse direito na Nova Agenda Urbana aprovada na Conferência das Nações Unidas do Habitat III realizada na cidade de Quito no ano de 2016. O artigo 1º dessa carta contém a seguinte compreensão do direito à Cidade:

1. Todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, etnia e orientação política e religiosa, preservando a memória e a identidade cultural em conformidade com os princípios e normas que se estabelecem nesta carta.

2. O Direito a Cidade é definido como o usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social; é um direito que confere legitimidade à ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão devida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente e inclui os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais Inclui também o direito a liberdade de reunião e organização, o respeito às minorias e à pluralidade ética, racial, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e a garantia da preservação e herança histórica e cultural.

3. A cidade é um espaço coletivo culturalmente rico e diversificado que pertence a todos os seus habitantes.

²⁰ Ver Nova Agenda Urbana: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>

Cidades ao tratar do direito à cidades sustentáveis considera que esse direito deve ser garantido para as presentes e futuras gerações.

O Município com base em suas competências constitucionais sobre a política urbana pode perfeitamente estabelecer que os habitantes que vivem em seu território são os titulares desse direito

O Município de São Paulo por exemplo pela sua Lei Orgânica ao tratar da política urbana em seu artigo. 148 estabelece como um dos objetivos dessa política **garantir o bem-estar de seus habitantes** visando assegurar o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território; e no seu plano direito através do § 1º do Artigo^{1º} preconiza que essa política tem como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território, **de forma a assegurar o bem-estar e a qualidade de vida de seus habitantes**²¹

Com uma leitura integrada do texto constitucional sobre a política urbana e o do conceito jurídico sobre o direito à cidade no Estatuto da Cidade podemos afirmar que as pessoas titulares desse direito são os habitantes das gerações presentes e futuras das cidades.

Questão importante é sobre que pessoas podem ser considerados como habitantes das cidades. Um componente para essa qualificação diz respeito a temporalidade da residência das pessoas nas cidades. A tendência mais simples é de entende que são as pessoas que residem de forma permanente na cidade considerando o período de residência, moradia própria, trabalho e atividade econômica, relações familiares, vida social, etc.

Mas essa compreensão não contempla diversas realidades de pessoas que vivem de forma temporária na cidade como por exemplo estudantes, trabalhadores, prestadores de serviços, tratamento médico etc, e também que não adquiriram o status de residente permanente pela questão de nacionalidade como ocorre por exemplo em várias de nossas cidades onde vivem: imigrantes ou refugiados dos países latinos e africanos.

Essas diversas situações justificam que devemos entender que os habitantes das cidades com relação ao período de residência são as pessoas que vivem de forma permanente, temporária ou transitória.

Quanto a condição de informalidade ou mesmo ilegalidade das pessoas que vivem na cidade ser um impedimento ou não para serem considerados habitantes titulares do direito à cidade é outra questão importante. Além dos imigrantes ou refugiados que podem estar nessa condição, se enquadram também as pessoas que são trabalhadores informais como ambulantes, catadores de

²¹ Ver plano diretor Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.. https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf

resíduos, moradores de assentamentos precários informais como favelas, cortiços, bairros populares, moradores de rua etc.

A Nova Agenda Urbana na parte que versa sobre a chamada de ação (Parágrafo 20) deixa claro que essas pessoas devem ter uma particular atenção por serem pessoas que sofrem discriminação: *Reconhecemos a necessidade de dar particular atenção ao enfrentamento das múltiplas formas de discriminação enfrentadas por, inter alia, mulheres e meninas, crianças e jovens, pessoas com deficiências, pessoas vivendo com SIDA, idosos, povos autóctones e **comunidades locais, moradores de musseques, favelas, caniços, bairros de lata e assentamentos informais, desabrigados, trabalhadores, pequenos produtores rurais e pescadores, refugiados, retornados, deslocados e migrantes**, independentemente do estatuto legal de sua migração.*

Com base no direito fundamental que nenhuma pessoa pode sofrer qualquer tipo de discriminação e no princípio das funções sociais da cidade as pessoas que encontram nas condições de marginalidade e vulnerabilidade não podem ser excluídas da condição de cidadania e portanto não podem ser excluídas da condição de habitantes quanto a titularidade do direito à cidade .

Sobre a titularidade desse direito para a sua efetividade devemos compreender que são as pessoas habitantes de presentes e futuras gerações que vivem de forma permanente ou temporária ou transitória nas cidades contemplando as pessoas que estejam vivendo em situação de informalidade e vulnerabilidade.

5. A Cidade como Bem Comum - Bem Jurídico protegido pelo Direito à Cidade

A última questão que precisa ser abordada sobre a noção jurídica do direito à cidade é sobre que bem jurídico deve ser protegido por esse direito.

Essa abordagem contribui para combater algumas afirmações que ocorrem no debate público que não contribuem para determinar que bem jurídico deve ser objeto de proteção jurídica através desse direito.

Uma delas é a do direito à cidade é basicamente um guarda-chuva que cobre todos os direitos individuais das pessoas nas cidades tais como educação, saúde, moradia, transporte, trabalho, a outra é desse direito ser uma mera justaposição dos direitos humanos existente. Essas afirmações resultam numa visão extremamente limitada e esvaziada da finalidade, e do alcance desse direito , e cria interpretações equivocadas pois se o direito a cidade é somente uma somatória de direitos já existente, significa que ele não é necessário pois não implica em nenhuma consequência diferente que

os direitos individuais já existentes acarretam no âmbito legal, jurídico, administrativa, e das responsabilidades e obrigações.

Um diferencial que já destacamos é a do direito à cidade ser um direito que se materializa num determinado território, que no caso do Brasil é o território de um município englobando as áreas urbanas e rural. Através da implementação desse direito estará se enfrentando não somente a exclusão social que os direitos individuais podem enfrentar, mas também a exclusão espacial e ampliar os espaços públicos com qualidade socioambiental. Permite uma melhor compreensão do próprio princípio das funções sociais da cidade que deve ser aplicado para combater a discriminação sócio espacial, e promover o desenvolvimento rural-urbano sustentável e inclusivo.

A modelagem do direito à cidade no Estatuto das Cidades com a terminologia cidades sustentáveis e de ter como titulares os habitantes das presentes e futuras gerações enquadra esse direito no campo dos direitos coletivos e difusos, tais como o direito ao meio ambiente; ao direito ao desenvolvimento, e aos direitos culturais no qual se insere o direito ao patrimônio cultural da humanidade²².

Essa modelagem rompe com a forma tradicional de buscar a proteção dos direitos dos habitantes das cidades nos sistemas legais que carregam a concepção da proteção de um bem jurídico individual, de modo a prover a proteção dos direitos da pessoa humana na cidade.

O bem jurídico que deve ser protegido pelo direito à cidade deve ser extraído mais uma vez do Estatuto da Cidade, que introduziu a ordem urbanística como um bem dos habitantes da cidade através do artigo 54 que alterou o artigo 4º da lei federal nº 7.347 de 1985 que disciplina a ação civil pública.

Essa alteração possibilita ser ajuizada ação cautelar para evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, **bem como a ordem urbanística**. O artigo 1º dessa lei também incorporou a ordem urbanística como objeto das ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais no mesmo patamar de proteção ao meio-ambiente; e aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

A proteção da ordem urbanística deve estar associada a proteção do direito à cidade sendo necessário qualificar que cidade deve ser objeto de proteção como um bem jurídico. Reconhecer que uma cidade pode ser considerado como um bem jurídico que precisa ser protegido não é uma

²² A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), estabelece “O direito ao desenvolvimento deve ser cumprido de forma a atender necessidades ambientais e de desenvolvimento das presentes e futuras gerações” (Princípio 3). A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982); e a Declaração e Princípios sobre a Governança do leito do mar e o fundo do oceano e seu subsolo (1970), definem o leito do mar e do fundo do mar e seus recursos como “patrimônio comum da humanidade”.

novidade no campo do direito , pois já temos precedentes com relação as cidades que tem essa proteção por serem consideradas de valor histórico e cultural como as cidades que são declaradas como de patrimônio histórico ou cultural da humanidade.

Como bem nos ensina MARÉS (2006, p. 24) ²³: *o bem cultural – histórico ou artístico – faz parte de uma nova categoria de bens, junto com os demais ambientais, que não se coloca em oposição aos conceitos de público e privado, nem altera a dicotomia, porque ao bem material que suporta a referência cultural ou importância ambiental – este sempre público ou privado – se agrega um novo bem , imaterial , cujo titular não é o mesmo sujeito do bem material , mas toda a comunidade. Este novo bem que surge da soma dos dois , isto é, do material e do imaterial , ainda não batizado pelo Direito, vem sendo chamado de bem de interesse público, e tem uma titularidade difusa, e talvez outro nome lhe caiba melhor , como bem socio ambiental , porque sempre tem que ter qualidade ambiental humanamente referenciada.*

No plano internacional temos a Convenção sobre a Proteção do Mundo Cultural e Natural Patrimônio Mundial (1972)²⁴, que impõe aos Estados Partes a obrigação de garantir identificação, proteção, conservação, apresentação e transmissão para as gerações futuras do patrimônio cultural e natural. Sob esta convenção, muitas cidades, cidades antigas e outros distritos urbanos foram declarados “Patrimônio Mundial” como Potosí, Bolívia, 2014; a Cidade Velha de Jerusalém e seus muros, 1982; ou Liverpool - Marítimo Mercantil Cidade, Reino Unido da Grã-Bretanha, 2012.

A Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (Paris, 17 de outubro de 2003) possibilita também a proteção de cidades , bairros que necessitem ser preservados em razão da história, das expressões culturais e artísticas, memória e identidade construída pelos habitantes desses territórios urbanos.²⁵

O artigo 2º dessa Convenção entende por “patrimônio cultural imaterial:”

as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas - junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados -

²³ Carlos Frederico Marés de Souza Filho op. cit. página 24

²⁴ A Convenção considera como patrimônio cultural: Os monumentos. – Obras arquitetônicas, de escultura ou de pintura monumentais, elementos de estruturas de carácter arqueológico, inscrições, grutas e grupos de elementos com valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência; Os conjuntos. – Grupos de construções isoladas ou reunidos que, em virtude da sua arquitetura, unidade ou integração na paisagem têm valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência; Os locais de interesse. – Obras do homem, ou obras conjugadas do homem e da natureza, e as zonas, incluindo os locais de interesse arqueológico, com um valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico. <http://whc.unesco.org/archive/convention-pt.pdf>

²⁵ Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/ConvencaoSalvaguarda.pdf>

que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural. Este patrimônio cultural imaterial, que se transmite de geração em geração, é constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de identidade e continuidade e contribuindo assim para promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana”.

No plano interno temos já a tradição de utilizar o instrumento de tombamento para a proteção de bairros, centros históricos, cidades considerados como patrimônio histórico com base no Decreto Lei nº 25 de 30 de novembro de 1937 que através do artigo 1º constitui como patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil.

Essa proteção também pode ocorrer no caso de cidades serem consideradas como bens culturais de natureza imaterial com base no Decreto nº 3.551 de 4 de agosto de 2000 que institui o registro desses bens culturais.

Esse decreto pelo inciso IV do § 1º do artigo 1º possibilita o registro dos Lugares, onde serão inscritos mercados, feiras, santuários, praças **e demais espaços onde se concentram e reproduzem práticas culturais coletivas**. Os espaços mencionados abrem a possibilidade de cidades poderem ser consideradas com bens culturais imateriais com proteção jurídica devido a necessidade de preservar a memória e identidade cultural. Outra abertura contida nesse decreto é da previsão no § 3º do artigo 1º, que outros livros de registro poderão ser abertos para a inscrição de bens culturais de natureza imaterial que constituam patrimônio cultural brasileiro e não se enquadrem nos livros definidos nesse artigo.

Com o entendimento que temos respaldo legal e jurídico para constituir a cidade como o bem jurídico que deve ser objeto de proteção através do exercício do direito a cidade, o principal desafio é o de desenvolver uma qualificação sobre que cidade deve ser objeto dessa proteção para evitar a perpetuação de situações de desigualdade social e territorial e da exploração da cidade como se fosse meramente uma mercadoria.

A qualificação que defendemos para termos cidades democráticas, justas, sustentáveis é da cidade como um bem comum que se contrapõe claramente a cidade como uma mercadoria. Uma fonte de inspiração para desenvolvermos essa qualificação é a visão do direito à cidade construída pela Plataforma Global do Direito à Cidade.

Essa Plataforma é uma rede internacional que agrega redes e organizações internacionais da sociedade civil e de governos locais que promoveram uma mobilização e articulação durante o

processo da Conferência das Nações Unidas do Habitat III. Esse trabalho resultou na incorporação da visão do direito à cidade na Nova Agenda Urbana já mencionada anteriormente.²⁶..

Na visão da Plataforma Global o direito à cidade tem a natureza de um direito humano coletivo/difuso conjugado com as funções sociais da cidade e da gestão democrática das cidades que permite a integralidade dos direitos humanos num determinado território com base nas normas internacionais de proteção dos direitos humanos.

Sobre a titularidade o direito à cidade é o direito de todos os habitantes da presente e futuras gerações e adota a visão de cidadão contida na Carta Mundial que abrange tanto os habitantes permanentes como temporários.

A forma de exercer o direito à cidade é o de ocupar, usar e produzir cidades e a finalidade de exercer esse direito é de termos cidades justas, inclusivas e sustentáveis. **A cidade é definida como um bem comum para uma adequada condição de vida contendo os seguintes componentes:**

- **a cidade livre de qualquer forma de discriminação** com base no sexo, idade, estado de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, ou orientação política, religiosa ou sexual.
- **A cidade com cidadania inclusiva** na qual todos os habitantes, permanente ou transitórios, são considerados como cidadãos e concedeu direitos iguais; por exemplo. as mulheres, as pessoas que vivem na pobreza ou situações de risco ambiental, trabalhadores da economia informal, grupos étnicos e religiosos, pessoas LGBT, a forma diferente abled, crianças, jovens, idosos, migrantes, refugiados, moradores de rua, vítimas da violência e os povos indígenas.
- **a cidade com maior participação política** na definição, implementação, monitoramento e orçamentação das políticas urbanas e de ordenamento do território, a fim de reforçar a transparência, a eficácia ea inclusão da diversidade de habitantes e suas organizações.
- **a cidade que cumpre as suas funções sociais**, ou seja, garante o acesso equitativo de todos à habitação, bens, serviços e oportunidades urbanas, especialmente para as mulheres e outros grupos marginalizados; uma cidade que prioriza o interesse público coletivamente definidas, garantindo um uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado dos espaços urbanos e rurais.

²⁶ A Plataforma Global pelo Direito à Cidade tem no seu grupo facilitador as seguintes organizações: Habitat International Coalition (HIC), Habitat for Humanity, Cities Alliance, Huairou Commjssion, International Alliance of Inhabitants (IAI), Shack/Slum Dweillers Intenational (SDI), UCLG Comittee on social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights, Polis Institute, TECHO, Women in Cities International (WICI), womens in Informal Employment (WIEGO), International Network for Social Solidarity Economy (RIPESS). Ver **Right to the City Agenda – For the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the New Urban Agenda 2018**. <http://polis.org.br/publicacoes/right-to-the-city-agenda-for-the-implementation-of-the-2030-agenda-for-sustainable-development-and-the-new-urban-agenda/>

- **a cidade com espaços públicos de qualidade** que melhora a interação social e participação política, promove as expressões sócio-culturais, abraça a diversidade e promove a coesão social; uma cidade onde os espaços públicos contribuem para a construção de cidades mais seguras e para satisfazer as necessidades dos habitantes.

- **a cidade com igualdade de gênero** que adota todas as medidas necessárias para combater a discriminação em todas as suas formas contra as mulheres, homens, e as pessoas LGBT em termos políticos, sociais, económicos e culturais; uma cidade que tome todas as medidas apropriadas para assegurar o pleno desenvolvimento das mulheres, para garantir-lhes a igualdade no exercício eo cumprimento dos direitos humanos fundamentais e uma vida livre de violência.

- **a cidade com diversidade cultural**, que respeita, protege e promove os diversos meios de vida, costumes, memória, identidades, expressões e formas sócio-culturais dos seus habitantes.

- **a cidade com economias inclusivas**, que garante o acesso para garantir meios de subsistência e trabalho decente para todos os habitantes, que dá espaço a outras economias, como a economia solidária, consumo colaborativo, economia circular, e que reconhece o papel das mulheres na economia do cuidado.

- **a cidade como um sistema de assentamento e ecossistema comum** que respeite os vínculos rural-urbano, e protege a biodiversidade, habitats naturais e ecossistemas circundantes, e suporta cidades-regiões, a cooperação cidade-cidade, e conectividade.

Por essa visão a cidade como um bem comum é o bem jurídico que deve ter proteção legal e jurídica através do direito à cidade de forma análoga ao meio ambiente e patrimônio cultural que são bens que tem valoração jurídica e proteção legal.

Outra fonte relevante para o desenvolvimento da qualificação da cidade como bem como é a Nova Agenda Urbana aprovada na Conferência das Nações Unidas do Habitat III. Apesar de não ser uma convenção internacional o Brasil ao aprovar essa agenda assumiu compromissos com a sua implementação. Da Nova Agenda Urbana devemos de forma subsidiária incorporar a visão do direito à cidade que considera como componentes desse direito os contidos no parágrafo 13.

No parágrafo 13 da Nova Agenda Urbana os componentes do direito à cidade da estão contemplados tais como as cidades sem nenhuma forma de discriminação, com função social, com igualdade de gênero, com espaços públicos, com economia inclusiva, com proteção dos seus ecossistemas.

Sobre os componentes que qualificam a cidade como bem comum vale destacar os seguintes itens do parágrafo 13:

() Exerçam sua função social, inclusive a função social e ecológica da terra, visando progressivamente alcançar uma concretização integral do direito à moradia adequada como um componente do direito a um nível de vida adequado, sem discriminação, acesso universal a água e saneamento seguros e economicamente acessíveis, assim como acesso igualitário para todos a bens públicos e serviços de qualidade em domínios como segurança alimentar e nutrição, saúde, educação, infraestrutura, mobilidade e transporte, energia, qualidade do ar e subsistência.

() Sejam participativos; promovam engajamento civil; engendrem sentimentos de pertença e apropriação entre todos os seus habitantes; priorizem espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade, adequados a famílias; fortaleçam interações sociais e intergeracionais, expressões culturais e participação política de forma adequada, e propiciem coesão social, inclusão e segurança em sociedades pacíficas e plurais, nas quais as necessidades dos habitantes são satisfeitas, reconhecendo-se as necessidades específicas daqueles em situações vulneráveis;

() Alcancem igualdade de gênero e empoderem todas as mulheres e meninas, garantindo a participação integral e efetiva de mulheres, direitos iguais em todos os campos, e de liderança em todos os níveis de tomada de decisões, e garantindo oportunidades de emprego decente e remuneração igual para trabalho igual, ou trabalho com remuneração igual a todas as mulheres, assim como prevenindo e eliminando todas as formas de discriminação, violência e assédio contra mulheres e meninas em espaços públicos e privados;

() Promovam o planejamento atento às questões etárias e de gênero e investimentos para mobilidade sustentável, segura e acessível a todos e sistemas de transporte de passageiros e de cargas eficientes na utilização de recursos, que efetivamente conecte pessoas, lugares, bens, serviços e oportunidades económicas.

A concepção da cidade como bem comum é um escolha que precisamos fazer seguir para que o direito à cidade tenha essa cidade qualificada como o bem de proteção jurídica para o pleno desenvolvimento desse direito como o instituto primordial para termos cidades mais resilientes para combater as desigualdades sociais e a degradação ambiental cada vez mais presente na vida dos habitantes da cidade.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os apontamentos que foram promovidos sobre a noção jurídica do direito à cidade buscam identificar as fontes que fundamentam a sua compreensão como um direito humano e compreender a sua configuração como um direito fundamental na ordem jurídica brasileira tendo por base as

normas constitucionais da política urbana e a sua evolução para um direito do campo dos interesses coletivos e difusos com o tratamento conferido pelo Estatuto da Cidade. Com base nos tópicos que foram abordados podemos considerar como elementos da noção jurídica desse direito;

a) a qualificação cidades sustentáveis estabelecida no tratamento do direito à cidade no Estatuto da Cidade é decorrente das dimensões de sustentabilidade ampliada e progressiva tendo como base as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano;

- b) o termo “cidades sustentáveis” compreende o componentes inseridos no Artigo 2º inciso I do Estatuto das Cidades; a terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e os serviços públicos, o trabalho e o lazer;

- c) o termo “cidade” quanto a compreensão política e institucional e quanto a extensão territorial, deve ser compreendida como “Município”, englobando a totalidade do seu território (área urbana e rural) com base nas diretrizes da política de desenvolvimento urbano e do tratamento do plano diretor na Constituição Federal e no Estatuto das Cidades;

- d) os titulares do direito à cidade são as pessoas habitantes de presentes e futuras gerações que vivem de forma permanente, temporária ou transitória nas cidades contemplando as pessoas que estejam vivendo em situação de informalidade e vulnerabilidade;

- e) bem jurídico que deve ser protegido através do direito à cidade é a cidade como bem comum tendo por base o tratamento no plano internacional e na ordem interna do patrimônio histórico e cultural e dos bens culturais, e da proteção jurídica da ordem urbanística;

- f) os componentes do direito à cidade que qualificam a cidade como bem comum são os seguintes: **a cidade livre de qualquer forma de discriminação; a cidade com cidadania inclusiva ;a cidade com maior participação política ; a cidade que cumpre as suas funções sociais; a cidade com espaços públicos de qualidade ;a cidade com igualdade de gênero ; a cidade com diversidade cultural, a cidade com economias inclusivas, a cidade como um sistema de assentamento e ecossistema comum;**

- g) a visão do direito à cidade estabelecida na Nova Agenda Urbana que foi aprovada na Conferência das Nações Unidas Habitat III realizada em 2016 na cidade de Quito deve ser adotada na ordem jurídica urbanística para preencher os componentes acima mencionados do direito à cidade.

A noção jurídica do direito à cidade com esses elementos contribui para uma maior precisão e clareza sobre as obrigações e responsabilidade civil, administrativa e criminal pelos agentes públicos ou privados que causarem lesão à este direito. Com esses elementos para identificarmos as situações, ações e omissões, medidas legislativas, administrativas e judiciais e práticas sociais que resultem violação e lesão deste direito.

7.REFERÊNCIAS

Normas e documentos públicos oficiais

CONGRESSO NACIONAL. Decreto-Lei 311 de 2 de Março de 1938. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html>

CONGRESSO NACIONAL. Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp01.htm

CONGRESSO NACIONAL Decreto Lei 25 de 30 de novembro de 1937. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm

CONGRESSO NACIONAL. Emendas Populares Assembleia Nacional Constituinte http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Plano Diretor de São Paulo - Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014. - <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-sao-paulo-sp>

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.. Plano Diretor de São Paulo. https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf

NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982). https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf

NAÇÕES UNIDAS. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento foi adotada pela Resolução 41/128 da Assembleia das Nações Unidas, 1986 <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>

NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992).https://www.apambiente.pt/_zdata/Politicass/DesenvolvimentoSustentavel/1992_Declaracao_Rio.pdf

NAÇÕES UNIDAS. Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos 1996 <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/The-Habitat-Agenda-Istanbul-Declaration-on-Human-Settlements-20061.pdf>

NAÇÕES UNIDAS. Convenção sobre a Proteção do Mundo Cultural e Natural Patrimônio Mundial (1972)<http://whc.unesco.org/archive/convention-pt.pdf>

NAÇÕES UNIDAS Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (2003)<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/ConvencaoSalvaguarda.pdf>

NAÇÕES UNIDAS. Nova Agenda Urbana 2016 .<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>

NACÕES UNIDAS - Executive Director'S Policy Statement , First Session of the UM-Habitat Assembly (27-31 May 2019 – Nairobi, Kenya) UN System-Wide Strategy on Sustainable Urban Development prepared by the High-Level Committee on Programmes under the leadership of UN-Habitat <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2019/05/UN-System-Wide-Strategy-on-Sustainable-Urban-Development-1.pdf>

PLATAFORMA GLOBAL DIREITO À CIDADE. **Right to the City Agenda – For the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the New Urban Agenda 2018.**
<http://polis.org.br/publicacoes/right-to-the-city-agenda-for-the-implementation-of-the-2030-agenda-for-sustainable-development-and-the-new-urban-agenda/>

RIO 92 .Tratado sobre a Questão Urbana por Cidades Vilas e Povoados Justos Democráticos e Sustentáveis. ;<https://docplayer.com.br/23279786-Tratados-sobre-a-questao-urbana-por-cidades-vilas-e-povoados-justos-democraticos-e-sustentaveis-preambulo.html>

Livros e Artigos

ALMEIDA, Fernando Barcelos de. Teoria Geral dos Direitos Humanos. Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre,1996.

BOBBIO , Norberto. Sobre os Fundamentos dos Direitos do Homem – Era dos Direitos., Editora Campus, Rio de Janeiro, 1996.

BOBBIO, Norberto. Direitos do Homem e Sociedade – Era dos Direitos. Editora Campus Rio de Janeiro. 1996.

CANEPA, Carla. Cidades Sustentáveis - A Cidade e o seu Estatuto (Coordenadora Maria Garcia). Editora Juarez de Oliveira , 1ª edição, São Paulo, 2005.

COMPARATO, Fabio Konder, A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. Editora Saraiva 4ª edição, São Paulo, 2005.

RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos. Editora Saraiva, São Paulo, 2014.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 1997.

SILVA, Ana Amélia e SAULE JÚNIOR, Nelson. A Cidade faz a sua Constituição. Publicação Pólis nº 10, São Paulo,1993.

SILVA, José Afonso da . Direito Urbanístico Brasileiro. Malheiros Editores, 8ª Edição, São Paulo,2018.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Bens Culturais e sua Proteção Jurídica. Juruá Editora, Curitiba, 2006.

Trabalho enviado em 07 de julho de 2019

Aceito em 02 de setembro de 2021