

**CENTRO UNIVERSITÁRIO CURITIBA
FACULDADE DE DIREITO DE CURITIBA**

HENRIQUE MIGUEL SEGEDI DA SILVA

A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E SUA EXPRESSÃO NO DIREITO BRASILEIRO

**CURITIBA
2018**

HENRIQUE MIGUEL SEGEDI DA SILVA

A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E SUA EXPRESSÃO NO DIREITO BRASILEIRO

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, do Centro Universitário Curitiba.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Cardozo Oliveira

**CURITIBA
2018**

HENRIQUE MIGUEL SEGEDI DA SILVA

A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E SUA EXPRESSÃO NO DIREITO BRASILEIRO

**Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Direito da Faculdade de Direito de Curitiba, pela Banca
Examinadora formada pelos professores:**

Orientador: _____

Prof. Francisco Cardozo Oliveira

Prof. Membro da Banca

Curitiba, 17 de Setembro de 2018

“As Leis
Organizadoras do Caos
Também deveriam servir para os reis
E não aos.”
(Arzório Cardoso)

RESUMO

O presente trabalho versa sobre os sentidos e significados das funções sociais da Cidade. Em uma concepção hermenêutica constitucional, em que a função social é trazida como norma geral que define e origina a propriedade e, por consequência, a cidade, o Direito urbanístico brasileiro deve buscar, essencialmente, a dignidade humana. Dignidade esse que é a razão de ser da Sociedade, materializada na Cidade. Traz-se ao trabalho dilatado contexto histórico das cidades, que demonstra como a noção de função social mudou ao longo do tempo e que, com o advento do constitucionalismo (tendo como marco a Constituição de Weimar) impactou na dinâmica do espaço urbano.

Palavras-chave: Cidade; urbanismo; hermenêutica; Constituição; Direito Urbanístico.

ABSTRACT

The present work deals with the meanings of the social functions of the City. In a constitutional hermeneutical conception, in which the social function is brought as a general norm that defines and originates property and, consequently, the city, Brazilian urbanistic law must essentially seek human dignity. Dignity that is the reason of being of the Society, materialized in the City. The historical context of the cities, which demonstrates how the notion of social function has changed over time, and how, with the advent of constitutionalism (having as a milestone the Weimar Constitution), has impacted on the dynamics of urban space.

Key-Words: City; Urbanism; hermeneutics; Constitution; Urban Law.

SUMÁRIO

RESUMO.....	5
ABSTRACT.....	6
1 INTRODUÇÃO	8
2 A DICOTOMIA ENTRE SOCIEDADE E ESTADO E O PAPEL POLÍTICO DAS CIDADES	10
3 OS CONCEITOS JURÍDICOS E SOCIOLÓGICOS DE CIDADE E MUNICÍPIO ...	13
4 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS CIDADES: NOVOS MÉTODOS DE ENGENHARIA E URBANÍSTICA E SEUS EFEITOS SOBRE A LEI E A SOCIEDADE.....	16
4.1 PANORAMA CONTEMPORÂNEO DAS CIDADES E PERSPECTIVAS FUTURAS.....	28
5 O SENTIDO DAS FUNÇÕES SOCIAIS	34
6 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E SUA EXPRESSÃO NAS CIDADES	37
7 A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE	41
7.1 A EXPRESSÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE NO DIREITO POSITIVO BRASILEIRO.....	45
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
REFERÊNCIAS.....	54

1 INTRODUÇÃO

O constitucionalismo moderno, que tem seu marco na Constituição de Weimar, modificou a visão absoluta de propriedade. O domínio de bens deve ser avaliado sob ótica finalística.

A própria ideia e conceito de propriedade assim o pede: há propriedade se há escassez de bem; há escassez de bem se há procura; há procura se há coletividade.

A relação entre sociedade (comunidade), Direito e função social é basilar para a interpretação da dinâmica das cidades e da configuração do espaço urbano.

Mais que isso: em uma perspectiva constitucional, que tem sagrado como pedra angular a Dignidade Humana, o espaço urbano das cidades se erige como centro do plexo de inúmeras relações coletivas: o auto-reconhecimento e a individuação humana, a materialização do Direito e do Estado. As cidades proveem habitação, saneamento, saúde, segurança, educação, cultura, desenvolvimento econômico. Somado ao fato de que mais de 50% da população mundial vive em meio urbano, a relevância do tema mostra-se proeminente e de máxima necessidade.

Uma Cidade, de fato, feita democraticamente, bem gerida e salubre é o modelo exigido pelo Direito e necessário à população; uma cidade má gerida é a negação da Dignidade humana.

Isso fica claro ao se analisar o desenvolvimento histórico da civilização ocidental: os momentos de maior afronta aos direitos individuais foram os momentos em que as cidades mais sofreram: doenças, expansão descontrolada, guerras; eventos que inferiram negativamente na materialidade do Direito e que aconteceram de forma cabal no seio das Cidades.

No Direito Brasileiro, o artigo 182 (artigo que tem seu escopo no título que trata da ordem econômica) traz como objetivo da cidade a consecução da sua função social; o artigo 170 diz que é princípio da ordem econômica a função social da propriedade.

Ainda que princípio hermenêutico, a função social é positivada na Lei Maior ao se abordar a Ordem econômica, o que deixa claro a intenção do legislador constituinte: o prisma a ser adotado, em primeiro momento, na análise e na valoração da propriedade e das cidades é a ordem econômica, notadamente liberal.

Não se limita, contudo, a essa perspectiva: a unicidade do texto constitucional requer que a interpretação de cada um dos dispositivos se dê sob a égide da Dignidade Humana, fundamento da República e objetivo da Federação.

De tal forma, ao que pese a política urbana estar elencada no título que trata da ordem econômica, a análise da completude das Cidades transcende à ótica meramente liberal-capitalista, mas só ocorre com axiologia principiológica.

Esta monografia se pretende a, através de revisão histórica e bibliográfica, pontuar métodos hermenêuticos para a interpretação do espaço urbano e da dinâmica das cidades, sob ponto de vista eminentemente jurídico, além de definir conceitos como função social, Estado, Direito e, por óbvio, Cidade.

2. A DICOTOMIA ENTRE SOCIEDADE E ESTADO E O PAPEL POLÍTICO DAS CIDADES

Considerando a proposição central desse trabalho, a Função Social da Cidade e sua expressão no Direito Brasileiro, a lógica nos impele a inicia-lo com a definição de função social da cidade. Para tanto, contudo, e para se dar maior validade à presente pesquisa, deve-se revelar, ainda que *en passant*, as premissas epistemológicas que nortearam o artigo. As definições básicas que legitimarão as respostas aos 'porquês' propostos.

Ora, dessa feita, de início se tratará sobre as definições de Sociedade e Estado, a dicotomia existente entre eles e como as cidades são a intercessão desses universos. A apresentação se fará dessa forma, pois, como se verá, o Estado é fruto da Sociedade e não o contrário.

Para que se entenda a Sociedade, em primeiro momento, deve-se ponderar sobre sua organicidade¹. A corrente organicista da análise social é fruto da filosofia clássica, em especial de Aristóteles e Platão.

Essa corrente [organicista] vê o homem como o ser político, em sua mais essencial natureza; o homem não pode viver fora da Sociedade, não ao menos em sua plenitude. O *appetitus societatis* é a vocação intrínseca e natural do homem.

Disso decorre a axiologia da própria Sociedade: subsiste por si mesma; é o valor primário e fundamental, sem importar em uma realidade nova e superior. Paulo Bonavides, ao tratar do tema, cita Del Vecchio: "A reunião de várias partes, que preenchem funções distintas e que, por sua ação combinada, concorrem para manter a vida do todo."²

Conceituando-se Sociedade dessa forma, Bonavides consegue distinguir Sociedade de Comunidade: A Comunidade se limita à existência de formas de vida organizadas, baseada na solidariedade entre os indivíduos³. A Comunidade antecede a Sociedade. Comunidade é biológica, material; Sociedade é antropológica, legal. A regra que rege a comunidade é a regra biológica; à Sociedade, rege a Lei⁴.

¹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992. P. 41.

² Del Vecchio, in BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

³ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992. P. 46

⁴ Lei em seu mais lato sentido: não apenas a Legislação, positivada, mas também leis morais, de cunho religioso e toda sorte de normas.

Isso nos leva a compreender que a Sociedade é formada da aglutinação organizada das Comunidades. O caráter plural das Sociedades dá-se pela pluralidade de Comunidades nela inseridas; já as comunidades são plurais quanto são plurais os indivíduos que as compõe⁵. É a união de universos distintos, organizados e que se relacionam entre si.

Historicamente, para se organizar essas relações entre as comunidades, as Sociedades se organizaram em Estados. Os Estados são tão plurais quanto são plurais as corporações de Sociedades.

Ao definir o Estado (ou 'os Estados'), Hans Kelsen adota prismas distintos: Estado é a personificação de uma Ordem Jurídica Nacional; Estado é constituído como Ordem e Comunidade Constituída pela Ordem; Estado é como unidade sociológica e, por fim, Estado como Sociedade Politicamente Organizada⁶.

À primeira teoria, ao referir-se ao Estado como personificação de Ordem Jurídica, vê o Estado como fenômeno e pessoa jurídica que, por ser criado por uma ordem jurídica, considerando seu caráter eminentemente normativo e de chanceler das normas personifica a própria ordem jurídica nacional.

Quanto ordem e comunidade constituída pela ordem, Kelsen vê o Estado como incluído na Sociedade e semelhante ao próprio Direito. Em suas palavras:

Estado como comunidade em sua relação com o Direito não é uma realidade natural, ou uma realidade social análoga à natural, tal como o homem é em relação ao Direito. Se existe uma realidade social relacionada ao fenômeno a que chamamos de Estado e, portanto, um conceito sociológico distinto do conceito jurídico de Estado, então a prioridade pertence a este, não àquele⁷

Como unidade sociológica, o Estado se identifica essencialmente como organismo. Resguarda o valor do Estado como instituição, o que fortalece a perspectiva de que o Estado é digno, ou seja, tem fim em si mesmo e é valioso em si mesmo. É dessa característica estatal que se admite a dominação (o

⁵ Isso explica, por si só, os conflitos e as dicotomias entre a vontade social e as vontades individuais. Se Sociedade é orgânica, possui vontade autônoma, que não precisa corresponder à soma das vontades dos indivíduos.

⁶ Vide in: KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 4ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. P. 261ss

⁷ KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 4ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. P. 264

ordenamento e regramento, em termos mais brandos) da Sociedade pelo Poder Estatal.

Em seguida, apresenta o Estado como Sociedade politicamente organizada; o Estado como Poder⁸. Aponta o Estado como organização política, por ser ordem que regulamenta o uso da força, monopolizando-a. É sociedade politicamente organizada porque constitui-se por ordem coercitiva. Em suas palavras: “O fenômeno do poder político manifesta-se no fato de as normas que regulamentam o uso desses instrumentos [normas] se tornarem eficazes [...]. O poder político é a eficácia da ordem coercitiva reconhecida como Direito⁹”. Não que o Estado seja “o poder por trás do Direito”, não. Isso implicaria em uma dualidade Direito – Estado que não se justifica: O Estado é o Poder em si, que legitima o Direito. O Estado é e faz o Direito.

Postas essas definições, há-se de extrair algumas consequências lógicas: I) O Estado e o direito são frutos das Sociedades, que são frutos de Comunidades, que são frutos de indivíduos. II) Os indivíduos, detentores de vontades autônomas, auferem sua vontade nas Comunidades, que auferem nas Sociedades: Sociedades apresentam vontades coletivas. Sendo, porém, o Estado unitário (ser autônomo), este apresenta vontade autônoma e una, diversa da vontade dos indivíduos, comunidades e sociedades. III) Dado o monopólio do Poder pelo estado, expresso pelo Direito, as vontades individuais são derogadas pela vontade do Estado, sendo a Lei livre das vontades dos indivíduos, por superior a elas.

A natureza política do homem o faz ser Comunidade. A necessidade humana da Ordem faz as comunidades constituírem Sociedade. A necessidade social do Direito cria o Estado. Nesse contexto tricotômico entre Comunidade, Sociedade e Estado, a união política mais essencial encontra-se na intercessão dessas definições: A Cidade é Comunidade, base da Sociedade e Objeto do Estado.

Essa conclusão não se afasta do pensamento clássico. Aristóteles relembra o caráter político do homem, a busca da ordem social e necessidade de regulamentação. Em Política, diz:

⁸ Esta será a definição, para o presente trabalho, mais importante dentre aquelas apresentadas pelo doutrinador austríaco, visto ser o fator que confere legitimidade à ideia que se abordará de cidades e suas funções sociais.

⁹ KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 4ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. P. 275

Vemos que toda cidade é uma espécie de comunidade, e toda comunidade se forma com vistas ao bem comum, pois todas as ações de todos os homens são praticadas com vistas ao que lhes parece um bem; se todas as comunidades visam a algum bem, é evidente que a mais importante de todas elas e que inclui todas as outras tem mais que todas este objetivo e visa ao mais importante de todos os bens; ela se chama cidade e é a comunidade política¹⁰.

As cidades – ou a Cidade, abstrata, como será tratada – é o ponto de intercessão entre a Sociedade e o Estado, se constituindo, dessa forma, como objeto do Direito e célula primeira da Democracia.

Veja definidos os conceitos norteadores desse trabalho e salvaguardado desde logo o papel político das Cidades, pode-se passar a sua definição e a distinção entre cidade e Município.

3. OS CONCEITOS JURÍDICOS E SOCIOLÓGICOS DE CIDADE E MUNICÍPIO

Se tratando esse trabalho de matéria de Direito das Cidades (e tendo-se respeitado o método científico com a apresentação dos conceitos justificantes de toda a pesquisa), faz-se mister definir o conceito de Cidade. Mais que isso: é recorrente a confusão conceitual entre Cidade e Município. Ainda que os conceitos sejam profundamente relacionados, não são equivalentes. Para o que se propõe o presente trabalho, a distinção entre Cidade e Município é fundamental: é a Cidade que apresenta funções sociais, o Município apenas a materializa em Lei.

Distingui-los, mais que mera atividade acadêmica, é epistemologicamente fundamental, em respeito à semântica. A linguagem, ainda que fato meta-jurídico, afeta o mundo do Direito. Nas palavras de Paulo Bonavides

A imprecisão de ordem semântica é responsável nessa matéria por uma série inumerável de equívocos, que comprometem de algum modo a doutrina exposta pelos tratadistas e diminui a de algumas obras, das incompreensões que, nelas, o uso de certos vocábulos pode suscitar¹¹

¹⁰ ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Fortes Martins, 2002. p. 71.

¹¹ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado Social**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 182

Pois bem. Aristóteles, citado pelo eminente professor Georges Humbert, em sua obra “Curso de Direito Urbanístico e das Cidades”, diz:

Quando várias Aldeias se unem em numa única Comunidade, grande o bastante para ser autossuficiente (ou para estar perto disso), configura-se a cidade, ou Estado – que nasce para assegurar o viver e que, depois de formada, é capaz de assegurar o bem viver¹²

Humbert ainda lembra as palavras de Munford:

antes da cidade houve uma pequena povoação, o santuário, a aldeia; antes da aldeia o acampamento, o esconderijo, a caverna, o montão de pedras; e antes de tudo isso houve certa disposição para a vida social que o homem compartilhava, evidentemente, com outras espécies de animais.¹³

Desses excertos pode-se abstrair a primeira e mais rasa definição de cidade como o espaço geográfico, territorial, onde se instala uma comunidade. É porção de solo, espaço físico, conjunto de propriedades ordenadas. Não obstante frise-se que não basta haver território, é preciso a instalação de uma Comunidade no território. Mais que a povoação, a vila ou a aldeia, o mero espaço, por si só, não define uma cidade, mas sim o espaço tomado pelo homem: cidade é espaço humano, distinto do meramente natural. É espaço que apresenta características alteradas pela atividade humana organizada.

Dessa forma, a cidade abraça – e se torna cidade com – as relações sociais, fluxos comerciais, atividades econômicas, científicas, culturais. É na cidade que o ser humano vive, se desenvolve e modifica o espaço; cidade só é cidade quando há relações sociais sobre o território. A cidade, então, para além do espaço, é o conjunto ordenado das relações e sua interface com o meio. De tal forma que se pode dizer que os homens, constituídos em comunidade ordenada fazem a cidade na mesma medida que constroem a sociedade. O homem faz a cidade enquanto

¹² ARISTOTELES, Política, p. 45, in HUMBERT, Georges Louis Hage. **Curso de Direito Urbanístico e das Cidades**. 1ª ed. Rio de Janeiro: GZ. 2007, p. 58.

¹³ MUNFORD, Lewis. História das Cidades, p. 13, in HUMBERT, Georges Louis Hage. **Curso de Direito Urbanístico e das Cidades**. 1ª ed. Rio de Janeiro: GZ. 2007, p. 58

faz-se indivíduo em plenitude. O homem faz a cidade enquanto faz a sociedade e é afetado por ela. O homem faz a cidade e a cidade faz o homem.

Decorrência dessa junção de indivíduos em comunidade, quando postos em forma organizada, social, é a criação de um ente que personifica a vontade coletiva. Esse é o Município que, nas palavras de Hely Lopes Meirelles, tem origem:

Os vencidos ficavam sujeitos, desde a derrota, às imposições do Senado, mas, em troca de sua sujeição e fiel obediência às leis romanas, a República lhes concedia certas prerrogativas, que variavam de simples direitos privados (*jus connubi, jus commercii, etc.*) até o privilégio político de eleger seus governantes e dirigir a própria cidade (*jus suffragii*). As comunidades que auferiam essas vantagens eram consideradas Municípios (*municipium*) e se repartiam em duas categorias (*municipia caeretis* e *municipia foederata*), conforme a maior ou menor autonomia de que desfrutavam dentro do Direito vigente (*jus italicum*)¹⁴

Modernamente, sem negligenciar a concepção clássica do termo “Município”, a visão de Município surge em certa medida em 1835, na Inglaterra. Com o crescimento das cidades modernas, a industrialização ostensiva e os fluxos de migrantes incessantes que chegavam às cidades, a Lei britânica muda e são instituídas administrações locais, eletivas, provendo a cada cidade uma autoridade democrática, responsável por todas as intervenções públicas de ordenamento, como a regulamentação de construções ou o ordenamento territorial.

Diferentemente do conceito clássico, o conceito moderno de Município considera a vontade dos povos como aquela eleita pelo sufrágio: os Municípios, dessa maneira, são como que células edificantes da Democracia moderna. É no Município que o Estado, em primeiro grau democrático, se materializa. É no Município que o Estado deve centralizar os esforços, visto a presença mais próxima do povo ao Poder Estatal. O Município, então, se constitui de certa maneira como o interlocutor entre cidadão e Estado, na mesma proporção que a cidade se apresenta como intercessão entre indivíduo e sociedade.

Dessa forma tem-se clara a distinção entre Município e Cidade: enquanto esta é objeto de Direito, aquele é sujeito de Direito. Município é ente personalizado que assume para si as responsabilidades político-administrativas, de busca do bem

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 35

comum, do ordenamento territorial, da representação dos interesses dos indivíduos e proteção ambiental.

Justamente por suas atribuições, esse ente municipal, de Direito público, detém autonomia em relação a série de matérias legislativas. Sobre essa autonomia, será tratado posteriormente. Por ora, insta ainda salientar que são dois institutos jurídicos, distintos, de predicados diferentes. Municípios são entes da Federação (vide Constituição Federal, art. 1º e 18), que se consubstanciam em um território, que tem um complexo de competências e, por isso, apresentam certa dotação de independência e autonomia, conquanto Cidades são fatos históricos, sociológicos, humanos, recepcionados pelo Direito, visto que representam comunidades e fluxos sociais firmadas sobre um território.

Cidade subsiste por si mesma, existe em si mesma; Município é fruto da Cidade, sendo o responsável pela sua ordenação.

4. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS CIDADES:NOVOS MÉTODOS DE ENGENHARIA E URBANÍSTICA E SEUS EFEITOS SOBRE A LEI E A SOCIEDADE.

Ao se tratar do desenvolvimento histórico das Cidades, para fins de definição conceitual, será abordado tão somente a evolução das “Cidades Industriais¹⁵”, ocidentais, surgidas com os avanços tecnológicos trazidos pelas revoluções industriais burguesas (em especial as europeias) do séc. XVIII e XIX.

Hobsbawn nos lembra que em 1830 “havia, afinal de contas, somente uma cidade ocidental com mais de 1 milhão de habitantes: Londres, uma de mais de meio milhão (Paris) e – tirando a Grã-Bretanha – somente 19 cidades europeias com mais de 100 mil habitantes¹⁶”. Essa realidade, contudo, mudou drasticamente com a industrialização ostensiva empregada pelas nações europeias e, posteriormente, pelos Estados Unidos. Viena, Berlim, Roma, Budapeste e várias outras cidades europeias vislumbraram crescimento sem precedentes. Construiu-se São

¹⁵ Termo trazido por Leonardo Benevolo; Leonardo Benevolo (Orta San Giulio, 25 de setembro de 1923 – 5 de janeiro de 2017) foi um arquiteto e historiador da arquitetura italiana. Benevolo estudou arquitetura em Roma, onde se graduou em 1946. Considerado um dos mais importantes historiadores da arquitetura moderna, tem sua *magna opus* em “História da Arquitetura Moderna”

¹⁶ HOBSEBAWN, Eric J. **A Era das Revoluções**. 25ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011. p. 270

Petesburgo, fortaleceu-se Madri: de Leste a Oeste a Europa crescia demograficamente.

A população dos Estados Unidos saltou de 4 para 23 milhões de habitantes no período entre 1790 a 1850. O Japão iniciava investimentos militares e econômicos. A China, na dinastia Manchu, do ópio e do nanquim passou a ser uma grande potência, ao passo que a população latino-americana crescia nas mesmas médias que a Espanha.¹⁷

A revolução industrial iniciou, então, um fluxo migratório sem precedentes. Milhares de pessoas iniciaram a mudança do espaço rural ao urbano. Não bastasse isso, na Europa continental, economicamente atrasada em comparação com a Inglaterra e seu império ultramarino, eclodia uma outra revolução burguesa: a Revolução Francesa.

A Propriedade foi elevada, na teoria e na prática, ao patamar de direito humano, fundamental. Com a cabeça do Rei guilhotinado, cai o Estado absoluto e o antigo – e excludente – sistema de distribuição das terras.

A terra (que para fisiocratas da época era a única fonte de riqueza) tinha que ser distribuída. Hobsbawn, sobre o tema, diz:

Isto implicava em três tipos de mudanças: Em primeiro lugar, a terra tinha de ser transformada em mercadoria, possuída por proprietários privados e livremente negociável por eles. Em segundo lugar, tinha que passar a ser propriedade de uma classe de homens desejosos de desenvolver seus recursos produtivos para o mercado e estimulados pela razão, isto é, pelos seus próprios interesses e pelo lucro. Em terceiro lugar, a grande massa da população tinha que ser transferida de alguma forma, pelo menos em parte, em trabalhadores assalariados, com liberdade de movimento, para o crescente setor não agrícola da economia¹⁸.

Consequência da nova maneira de se avaliar as propriedades rurais foi, com o fim do regime feudal e do sistema de servidão humana, uma enorme massa de ex-servos, não contratados como mão de obra, sem terras, foi forçada a emigrar para os centros urbanos, em busca de trabalho nas indústrias nascentes.

¹⁷ HOBBSAWN, Eric J. **A Era das Revoluções**. 25ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011, p.. 272

¹⁸ Ibid. p. 240

Indústrias que se instalavam em antigas residências, em especial nas periferias. Salvo a exceção de Londres, Manchester, Liverpool ou Lyon, as cidades com mais de 100.000 habitantes não tinham centros urbanos industrializados.

Ainda que as cidades abrigassem grandes contingentes de mão de obra, concentrados essencialmente em áreas degradadas próximas ao centro da cidade e sem qualquer garantia de direito, grande parte dela ainda não havia sido recepcionada pela indústria, sendo, então, cooptada pelas necessidades de transporte, serviços e consumo.

À medida que os centros urbanos se adensavam, as indústrias cresciam nas periferias, de forma que acabaram por criar pequenas províncias, em complexos industriais.

A essa condição, Hobsbawn cita um trecho da obra 'As condições da Classe trabalhadora', de Friederich Engels:

Um dia andei por Manchester com um destes cavalheiros da classe média. Falei-lhe das desgraçadas favelas insalubres e chamei-lhe a atenção para a repulsiva condição daquela parte da cidade em que moravam os trabalhadores fabris. Declarei nunca ter visto uma cidade tão mal construída em minha vida¹⁹.

As péssimas condições de vida²⁰ nas cidades europeias foi fator determinante para uma série de revoltas populares. As cidades cresciam, sem qualquer planejamento e, *pari passu*, os serviços mais essenciais fracassavam de maneira contundente.

Hobsbawn prossegue:

Em nosso período, o desenvolvimento urbano foi um gigantesco processo de segregação de classes, que empurrava os novos trabalhadores pobres para as grandes concentrações de miséria alijadas dos centros de governo e negócios, e das novas áreas residenciais da burguesia. A divisão das grandes cidades europeias, de caráter quase universal, em zonas ricas

¹⁹ ENGELS, Friederich. As condições da Classe Trabalhadora, in HOBBSAWN, Eric J. **A Era das Revoluções**. 25ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011. p. 291

²⁰ Glasgow teve seguidas epidemias de tifo; São Petesburgo (o que fica marcante nos retratos de Dostoieviski) era propícia às epidemias de cólera; Dublin não tinha alimento suficiente para sua população, devastada pela fome. Inúmeros são os exemplos de problemas sócio-ambientais das cidades.

localizadas a oeste e zonas pobres localizadas a leste se desenvolveu nesse período²¹

As cidades passaram a ter a seguinte configuração: centros onde se encontravam os espaços de culto tradicionais, entorno dos quais criaram-se cortiços de abrigo de mão de obra. Periferias industrializadas, aos limites das cidades. Entre esses nichos, à medida que se afastava do centro, a densidade diminuía e a população enriquecia.

Benevolo transcreve como se iniciou a especulação imobiliária urbana, o que tornou ainda mais excludentes as cidades modernas. Para ele, a especulação surge com o distanciamento entre o valor das edificações em comparação com o valor dos terrenos. Com isso, separa-se o valor da terra do valor da construção:

Enquanto um edifício era considerado como dotado de uma duração indefinida e o terreno como empregado de maneira estável, o valor deste estava, por assim dizer, incorporado ao valor do edifício; contudo, se a duração do edifício é considerada limitada, o terreno adquire um valor econômico independente, variável de acordo com as circunstâncias e, se as transformações de edificações forem bastante frequentes, nasce um mercado de terrenos²².

A segregação promovida pelas cidades modernas foi o estopim de doutrinas socialistas; mais que isso: nas cidades, mesmo entre parte dos burgueses, o socialismo e o sindicalismo encontraram terreno fértil para sua propagação. Foram as cidades liberais que iniciaram a fragilização do próprio liberalismo.

Doutrinas higienistas também ganharam espaço: Malthus passou a dizer que o crescimento demográfico deveria ser limitado pela quantidade de recursos disponíveis. Considerava que a quantidade de recursos para suprir o consumo das cidades crescia de forma progressiva aritmética, ao passo que a população urbana crescia de forma geométrica.

Isso tudo impeliu uma nova mudança nos negócios de propriedades urbanas. Benevolo²³ pontua que os edifícios e prédios urbanos passaram a ter nova conotação: não eram mais vistos como arranjos feitos de uma vez por todas, como

²¹ HOBBSBAWN, Eric J. **A Era das Revoluções**. 25ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011. p. 324.

²² BENEVOLO, Leonardo. **História da arquitetura moderna**. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2016, p. 36.

²³ BENEVOLO, Leonardo. **História da arquitetura moderna**. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2016.

investimentos perdidos, mas deveriam possibilitar a amortização dos investimentos feitos, de forma regular, consoante com a geração de riquezas dos novos meios de produção. A função social da propriedade urbana passa a ser não mais, apenas, a de abrigar os cidadãos, mas também de gerar riqueza com o tempo: assim se deu o começo da especulação urbana.

A busca de terrenos urbanos e a construção de novas edificações, o adensamento populacional nas cidades e a especulação, forçaram as indústrias a produzirem novos materiais: o ferro passa a ser fundido não mais com carvão vegetal, mas com coque; a máquina a vapor possibilita a melhor exploração da gusa (o sub produto mais imediato do ferro).

Os novos materiais iniciam uma nova era na arquitetura: pontes até então feitas de pedra passam a ser feitas de ferro e aço²⁴. Mesmo em construções populares e casas de subúrbios os efeitos da revolução industrial se fazem presentes: as janelas deixam de ser feitas de papel e passam a ser feitas de vidro. Telhas de barro ou ardósia passam a substituir a palha sobre os telhados.

As revoluções burguesas, liberais e de inspiração iluminista, os novos materiais e a especulação urbana fazem nascer o neoclassicismo. A cultura clássica volta a ser tema central em construções (ao que pese a engenharia pender ao tecnicismo e à economia de materiais, defendendo construções de formato geométrico, com finalidade unicamente funcional, não estética).

Aos novos padrões urbanísticos, urbanos e modernos, adaptam-se os diversos ramos do Direito: a Bélgica muda sua constituição²⁵; a França publica normas de caráter comercial e regulamenta o direito à Propriedade; na Inglaterra o partido dos whigs toma o poder e inicia uma reforma eleitoral. A manutenção do status quo, do Ancien Regime, desfalece: os sistemas absolutos, rígidos, e baseados no princípio da legitimidade divina ou tradicional dá espaço a sistemas baseados na competição de interesses contrastantes.

A distribuição do poder político, não mais adstrito à figura do Monarca absoluto, é adaptada à distribuição do poder econômico e o sistema administrativo à

²⁴ Como a de Coalbrookdale, mais antiga, sobre o rio Severn.

²⁵ A Bélgica torna-se independente em 1830, após conflitos com a Holanda, tendo como apoiadora da revolução países de ascendência católica, frente aos protestantes holandeses. Adota o sistema de monarquia constitucional como o ordenador político; em 1831 é publicada uma nova constituição, liberal, com identidade francesa, sendo muito similar à constituição francesa de 1791 ou mesmo da proposta em 1830.

composição das novas cidades: o novo ordenamento territorial dá nova forma ao ordenamento jurídico. As novas cidades fazem um novo Direito.

Exemplo disso são as mudanças da lei eleitoral da Inglaterra, de 1832: extinguem-se quase 200 burgos e os assentos do parlamento, pertencentes a eles, passam às cidades industriais.

Benevolo pondera ainda que:

Em 1833, é publicada a primeira lei verdadeiramente eficaz sobre as fábricas, obra principalmente de Lord Ashley: as horas de trabalho são reduzidas a 48 para crianças menores de 13 anos e a 65 para jovens de até 18; são fixados intervalos regulares para refeições e é instituído um corpo de inspetores centrais para fazer respeitar essas disposições²⁶

A visão moderna de Município surge, então, em 1835, na Inglaterra: são instituídas administrações municipais, eletivas, provendo a cada cidade uma autoridade democrática, responsável por todas as intervenções públicas de ordenamento, como a regulamentação de construções ou o ordenamento territorial.

Os problemas de um proprietário urbano, então, deixam de ser somente dele: a concentração demográfica nas cidades faz com que a administração pública passe a interferir na vida dos cidadãos de uma forma nunca antes vista:

Quanto mais cresce a técnica capitalista, tanto mais tornam-se complicadas as relações econômicas; quanto mais o povo se concentra nas cidades, mais a prosperidade de um está ligada à de pessoas que jamais terá conhecido, e mais se torna necessário que a conduta de cada um seja conforme ao modelo estabelecido. Por exemplo: a saúde de um habitante da cidade não é mais assunto unicamente seu, porque a doença que o afeta pode contagiar os vizinhos com maiores probabilidades do que ocorre com um habitante do campo em uma casa isolada. A educação torna-se mais importante e torna-se importante a responsabilidade social, o sentimento de que somos todos um só corpo. Assim, segundo o desenvolvimento do capitalismo, encontramos-nos face a uma situação paradoxal: a ideia individualista destrói a velha solidariedade e torna possível o desenvolvimento do capitalismo; este, por sua vez, aumentando a dependência recíproca, favorece o retorno daquela mesma solidariedade²⁷.

²⁶ BENEVOLO, Leonardo. **História da arquitetura moderna**. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2016, p. 70

²⁷ CROOME, H. M e HAMMOND, R. J. **Storia Economica dell'Inghilterra**. Trad. It., Milão, 1951, p. 263. In BENEVOLO, Leonardo. **História da arquitetura moderna**. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2016, p. 71.

Essa nova modalidade solidariedade, aliada à especulação imobiliária, à separação do valor das edificações aos terrenos, a grande e crescente procura por habitações baratas e próximas às áreas provedoras de serviços ou de indústrias, aliados ao novo modelo econômico vigente fez com que os governos e o clero passassem a se desfazer de seus terrenos, que caem, em sua maioria, nas mãos de especuladores (usualmente conhecidos como *jerry builders*) que ditam o regramento das novas cidades europeias: cidades ainda mais adensadas, com inúmeras construções, crescendo em anéis concêntricos e quase sem espaços livres.

Esses problemas, comuns a diversos Estados europeus, fez com que a França, em 1830, editasse sua primeira lei urbanística; as comunas (algo entre uma associação de moradores e um município) passaram a nomear comissões²⁸ de controle da urbanização, para garantir a salubridade das construções e os padrões mínimos de sanidade das cidades.

A expropriação passa a ser facilitada, em especial quando for necessária a realização de obras de infraestrutura urbana que, após a edição de um decreto em 1842, passou a ser possível para a construção de canais e demais obras de saneamento dos bairros residenciais. O Barão Haussmann, administrador do Sena entre 1853 e 1859 inicia uma série de intervenções urbanísticas no território parisiense e um plano regulador para a cidade foi criado²⁹.

O adensamento das cidades, tendo em seu centro a catedral gótica, incitou a retomada de formas medievais nas construções; os novos materiais de engenharia permitiam que a arquitetura moderna superasse a católica. O tecnicismo usa-se das formas construídas para a contemplação religiosa para se firmar como novo ordenador territorial.

O movimento neogótico passa a se apresentar como uma variedade do gosto pelo exótico; é o redesenho da tradição, de caráter fortemente literário³⁰.

Na França, ganha grande impulso no período do primeiro Império: Napoleão ordena a restauração de grandes catedrais, como a de Saint Denis, de Sens e de Rouen.

²⁸ As comissões, obrigatoriamente, deveriam ser compostas de, no mínimo, 1 arquiteto e 1 médico. Detinham autonomia para cobrar dos proprietários ou construtores multas, como forma de compensação ambiental.

²⁹ O plano contingenciava obras de infraestrutura, como o alargamento de avenidas, construção de canais, criação de praças e áreas verdes de lazer. Mostrou-se, com isso, importante instrumento de engenharia urbana, completamente vanguardista à época.

³⁰ Como exemplo, pode-se citar autores como Debret ou Victor Hugo, que teceram diversos elogios às formas góticas, em obras como *Notre-Dame de Paris* ou *Encyclopédie Moderne*.

O movimento atinge a Inglaterra, onde a coroa inicia os restauros do St. John's College of Cambridge e do castelo de Windsor. Prova da retomada gótica na Inglaterra foi a escolha do projeto de construção da nova sede do parlamento (a antiga havia sido destruída em um incêndio): Westminster é construído como uma grande referência do movimento neogótico.

Nesse contexto, já de marcante conflito ideológico entre socialistas e liberais e crescente distinção entre as classes e a apropriação dos bens imóveis por especuladores, surgem diversos meios de pressão social que passam a apontar as cidades como o cerne da questão de propriedade. Especial atenção merece a Doutrina Social da Igreja Católica³¹. Ao abordar problemas sociais como a qualidade de vida da classe operária, a Santa Sé lembra da vocação que a propriedade imóvel deve desempenhar na Sociedade; a Vocação da Terra passa a ser tema recorrente dos Papas.

Mas há outra consideração que atinge mais profundamente ainda o nosso assunto. A razão formal de toda a sociedade é só uma e é comum a todos os seus membros, grandes e pequenos. Os pobres, com o mesmo título que os ricos, são, por direito natural, cidadãos; isto é, pertencem ao número das partes vivas de que se compõe, por intermédio das famílias, o corpo inteiro da Nação, para não dizer que em todas as cidades são o grande número. Como, pois, seria desrazoável prover a uma classe de cidadãos e negligenciar outra, torna-se evidente que a autoridade pública deve também tomar as medidas necessárias para salvaguardar a salvação e os interesses da classe operária. Se ela faltar a isto, viola a estrita justiça que quer que a cada um seja dado o que lhe é devido. A esse respeito S. Tomás diz muito sabiamente: «Assim como a parte e o todo são em certo modo uma mesma coisa, assim o que pertence ao todo pertence de alguma sorte a cada parte». E por isso que, entre os graves e numerosos deveres dos governantes que querem prover, como convém, ao público, o principal dever, que domina todos os outros, consiste em cuidar igualmente de todas as classes de cidadãos, observando rigorosamente as leis da justiça, chamada distributiva³².

Alguns anos mais tarde, o Magistério da Igreja, assinado pelo Santo Padre Papa Paulo VI, edita a Encíclica *Populorum Progressio*, novamente abordando a

³¹ A Doutrina Social da Igreja, pese-se, não constitui documento único, senão uma vasta quantidade de encíclicas, exortações apostólicas e homilias de Santos Padres; considera-se inaugurada com a encíclica *Rerum Novarum*, datada de 1891.

³² *Rerum Novarum*; Dada em Roma, junto de S. Pedro, a 15 de Maio de 1891, no décimo quarto ano do Nosso Pontificado

temática urbanística e de propriedade, apontando a visão da Doutrina Social de que o progresso das nações só se concretiza com o progresso humano e social:

Se alguém, gozando dos bens deste mundo, vir o seu irmão em necessidade e lhe fechar as entranhas, como permanece nele a caridade de Deus?". Sabe-se com que insistência os Padres da Igreja determinaram qual deve ser a atitude daqueles que possuem em relação aos que estão em necessidade: "não dás da tua fortuna, assim afirma santo Ambrósio, ao seres generoso para com o pobre, tu dás daquilo que lhe pertence. Porque aquilo que te atribuis a ti, foi dado em comum para uso de todos. A terra foi dada a todos e não apenas aos ricos". Quer dizer que a propriedade privada não constitui para ninguém um direito incondicional e absoluto. Ninguém tem direito de reservar para seu uso exclusivo aquilo que é supérfluo, quando a outros falta o necessário. Numa palavra, "o direito de propriedade nunca deve exercer-se em detrimento do bem comum, segundo a doutrina tradicional dos Padres da Igreja e dos grandes teólogos". Surgindo algum conflito "entre os direitos privados e adquiridos e as exigências comunitárias primordiais", é ao poder público que pertence "resolvê-lo, com a participação ativa das pessoas e dos grupos sociais"³³

Com o posicionamento contundente da Igreja, as ideias coletivistas – agora difundidas em todo o mundo ocidental, cristão – passaram a tomar ainda mais força e ganharam ainda mais expressividade.

Ainda que a produção de riquezas apresentasse crescimento nunca antes visto e a qualidade de vida do cidadão médio estivesse em constante melhoria (se comparados aos anos imediatamente anteriores), a crescente disparidade, em especial do acesso ao Direito e à cidadania e quanto ao poder de compra em termos absolutos, entre as classes sociais, notadamente entre proletários e burgueses, se acentuava e isso se refletia nas cidades. O ecletismo avança como técnica popular, apropriada às novas realidades urbanas: o crescimento populacional faz com que as edificações tornem-se cada vez mais funcionais.

Alguns arquitetos passam a avaliar as cidades industriais como o estereótipo de Dickens em *Tempos Difíceis*: cidades como Coketown, feias, de puro concreto, excludentes e desiguais. Descortina-se o prelúdio urbanístico do século XX: a massificação.

As cidades passam a ser cada vez mais instrumentalizadas e a função social torna-se senão abrigo de mão de obra. Espalham-se avenidas largas, lineares,

³³ Populorum Progressio; Papa Paulo VI.

planejadas mais nas pranchetas de engenheiros que arquitetos. A técnica moderna parece superar a arte.

Somado a isso, as doutrinas sindicalistas ganhavam espaço. A *belle époque* sedia frente a constantes crises socioeconômicas. O tecnicismo higienista, então, fica ainda mais marcado: as políticas de unificação de nações, a sequência de independências do “novo mundo” e a fragilidade dos mercados europeus aumentam as tensões globais. Os padrões modernos, ideias iluministas, o liberalismo clássico, a antiga religião e inúmeras questões morais são colocadas em xeque.

A dúvida quanto ao futuro cria movimentos desconstrutivistas: impressionismo, art nouveau e alguns outros movimentos de menor impacto social passam a ser marcantes nas novas construções. Rompe-se com as linhas retas, a preocupação com simetria e o objetivismo construtivo.

Nesse contexto, novas leis de direito urbanístico se espalham pelo mundo: a expropriação passa a ser possível em na Inglaterra, Bélgica, Itália. Leis passam a regular a altura máxima de construções, definem padrões mínimos de salubridade habitacional, como a “Lei Luzzatti³⁴”, que institui o primeiro grande programa de habitação social pública da Europa.

O Governo da Alemanha, ao que pese a estrutura federativa ainda pouco uniforme, subsidia cooperativas de construção que impulsionam um grande crescimento das cidades, cada vez mais industrializadas. Cidades essas que passam a ser reguladas pela Lei: em 1904 a Prússia estabelece perímetros onde só poderia haver obras de construção social e de colonização.

Pouco a pouco o poder público passa a regulamentar a atividade construtiva privada e subsidia-la com obras de infraestrutura, em um movimento que ultrapassava as divisas da Europa. Os Estados Unidos iniciam os movimentos de *city beautiful* em São Francisco e Chicago. A Holanda, em 1901, edita uma Lei que obrigava todos os municípios com mais de 10 mil habitantes a possuírem normas próprias de urbanização³⁵, apontando inclusive os padrões adotados e os mecanismos de controle de edificações, além dos planos de desapropriação de

³⁴ Italiana, de 1903, estabelecia padrões de construções para habitação social e permitia ao Governo construir casas e loca-las às populações de baixa renda

³⁵ A lei previa, ainda, o financiamento, pelo poder da União, às obras públicas municipais. Isso culmina com os planos de expansão de Amsterdam em 1902 e de Roterdã em 1903. O governo Holandês, com isso, exclui de seu arcabouço direto de responsabilidades a construção de casas e habitações de interesse social, passando a responsabilidade ao setor privado, subsidiado pelo governo a até certa medida e, sendo isso insuficiente, suplementado pela vontade popular.

áreas e as obras públicas prioritárias; mais que isso: estabelece que essa lei deveria ser revista de 10 em 10 anos. Nova Deli se divide em distritos e a expansão nos territórios australianos passa a ser ordenada por concursos. No mundo todo, se institui o núcleo político da urbanística.

O mundo liberal torna-se cada vez mais social: a propriedade imóvel já não é mais absoluta; os verbos usar, gozar, dispor e fruir são relativizados frente a necessidade pública.

A função social das propriedades fica cada vez mais latente e, ainda que movimentos de retorno às artes figurativistas³⁶ ganhassem espaço nas artes plásticas, seus efeitos não eram sentidos na arquitetura e urbanística (ao menos em larga escala).

Em junho de 1914 é assassinado o arquiduque herdeiro do Império Austro-Húngaro. Irrompe a Primeira Guerra Mundial. Seus efeitos – para além dos custos econômicos e das milhões de vidas perdidas – são sentidos nas cidades. Nas palavras de Benevolo: “Modifica-se a clientela dos arquitetos: menos encargos dos particulares e mais do Estado e das entidades públicas, menos casas isoladas e mais bairros e arranjos de conjunto. A importância da urbanística cresce rapidamente³⁷.”

As consequências do conflito são sentidas em todo o mundo; da quebra do padrão ouro na economia e a emergência de uma nova potência; a queda do último grande czar russo; a descrença das massas no sistema liberal; a supremacia da engenharia social sobre a inclusão.

Esses sentimentos imprimem uma reviravolta decisiva nos movimentos de vanguarda, polarizando-os em duas direções opostas. Ou perde-se a fé em qualquer arranjo teórico, precipitando a experiência artística para a anarquia e o puro ativismo, ou procura-se arranjar os resultados das pesquisas precedentes em bases sólidas, objetivas, a fim de construir uma nova linguagem de alcance geral³⁸.

³⁶ Como o cubismo, por exemplo.

³⁷ BENEVOLO, Leonardo. **História da arquitetura moderna**. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2016, p. 391.

³⁸ BENEVOLO, Leonardo. **História da arquitetura moderna**. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2016, p. 394

Futurismo, Dadaísmo e outras escolas de negação dos padrões racionais contrastam à Bauhaus e ao paralelismo. Inicia-se um grande movimento de otimização das ações humanas através da arquitetura: os espaços passam a ser pensados sobre aquilo que realmente importa no trabalho. É a busca pela diminuição das energias humanas.

Isso intensifica – aliado às novas formas de aço e a expansão do uso do vidro e concreto – a verticalização das cidades. Pouco a pouco arranha-céus são projetados.

O pós-guerra também fez florescer uma onda de legalismo higienista: os Estados passam a adotar medidas de reconstrução (a habitação voltou a ser problema grave, principalmente na Europa continental, devido à devastação provocada pelos conflitos de artilharia) em duas grandes frentes: por meio de créditos e facilidades concedidas às associações de construção ou com a edificação direta de alojamentos.

Isso ficou positivado, em primeiro momento na Inglaterra, através dos atos conhecidos como Addison (de 1919), Chamberlain (1923), Wheatley (1924) e Greenwood (1930), unificadas pelo Housing Act, de 1936. A França adota modal normativo semelhante em 1928, através da Lei Loucher.

Em países que tiveram maior devastação e sofreram severas perdas econômicas pela guerra e pelo tratado de Versalhes, adotaram-se medidas socialistas de construção. Na Áustria, por exemplo,

A administração empreende um colossal programa de construções, financiadas pelos cofres públicos com impostos especiais fortemente progressivos, de modo a apoiar esse ônus sobretudo nas classes favorecidas; assim pode limitar-se a exigir dos locatários um aluguel correspondente às despesas de administração e de manutenção. Somente em Viena são construídos cerca de sessenta mil alojamentos³⁹.

Os novos alojamentos fortalecem ainda mais a planificação das cidades, não só europeias, mas também americanas e asiáticas. Após a reconstrução, a crise. Em 1929 fortunas se esvaem e, com elas, milhares de empregos em todo o mundo. A

³⁹ BENEVOLO, Leonardo. **História da arquitetura moderna**. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2016, p. 485

habitação social tem suas leis fortalecidas e as cidades ficam ainda mais planificadas pela urbanística higienista. Cidades densas de cidadãos alienados que, por mais que se amontoassem nos meios de transporte coletivo, pareciam manter abismos de distância entre si⁴⁰.

Essa indiferença humana, a falta de perspectiva dos laboriosos operários e a densidade quase insustentável das cidades foi o combustível necessário para a explosão nacionalista; Alemanha, União Soviética, Inglaterra, Estados Unidos. O Mundo estava dividido e pronto para a nova guerra, que vem em 1939.

Com o conflito global – e mesmo após ele – a polarização do mundo em blocos, soviético de um lado e americano de outro, fez com que a arquitetura e a urbanística passassem a ser instrumentos de propagação de ideologia: as megalópoles passaram a ser ferramenta de propaganda desse ou daquele regime. Obras megalomaniacas se espalhavam pelo mundo na tentativa de mostrar qual regime era o superior.

Isso tudo criou, em todo o mundo, um padrão semelhante nas cidades contemporâneas: centros de serviços, das quais saem largas avenidas que levam aos limites do território da cidade. Ladeando o centro, núcleos urbanos de classe média onde há consumo de bens. Periferias suburbanas com grandes densidades populacionais de classes economicamente menos influentes, que dividem-se entre os trabalhos nos postos de serviço do centro urbano ou das indústrias, localizadas em zonas específicas e afastadas das áreas de maior urbanização.

4.1 PANORAMA CONTEMPORÂNEO DAS CIDADES E PERSPECTIVAS FUTURAS.

Segundo relatórios atuais da Organização das Nações Unidas, mais de metade da população está concentrada em cidades⁴¹. Até 2050 estimasse que

⁴⁰ As dificuldades de manter relacionamentos simpáticos são retratados nos mais diversos meios da época; do cinema, com filmes como “Metropolis” ou “Cidadão Kane”; na filosofia, com os ensaios de Habermas ou Edith Stein; em músicas do blues de B.B. King e tantos outros.

⁴¹ <https://www.unric.org/pt/actualidade/31537-relatorio-da-onu-mostra-populacao-mundial-cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050> - com acesso em 20/05/2018

quase 2/3 de todos os homens do planeta estará vivendo em ambientes urbanos. Aumento semelhante não foi visto em momento algum da história⁴².

As cidades alvo das novas migrações, contudo, diferente das cidades escolhidas pelos camponeses que deixavam a atividade ruralista nos séculos XVIII e XIX, não necessariamente tem estrutura para receberem os massivos contingentes humanos deslocados⁴³.

O êxodo rural já não tem mais como destino Londres, Paris, Madrid dão espaço a Lagos, Xanghay, Pune ou Ahmabad. Enquanto as primeiras cidades citadas tiveram centenas de anos para formarem-se como espaços urbanos, essas outras terão que resolver seus problemas de conturbações urbanas em uma ou duas décadas, sob pena de tornarem-se insustentáveis.

A centralidade econômica do atlântico norte também não é mais absoluta; os ditos emergentes⁴⁴ representam quase 50% do PIB global⁴⁵. De igual forma, representam mais de metade da população mundial.

Isso leva à criação de fluxos globais, que vão além da transferência de bens. Informações, serviços, tecnologia, cultura, arte. Tudo é globalizado. A porosidade entre as Nações é marcante. Quando se assinaram os tratados de Westfália⁴⁶, certamente que não se imaginavam os ciclos globais proeminentes de hoje.

É nas cidades que se percebem e concretizam os fluxos globais. Tamanha é a influência urbana, que Bauman refere-se às cidades globais como as “caixas de pandora” do globalismo⁴⁷.

Consequência da presença dos ciclos globais nas cidades é a fragilização da cultura regional predominante. Mesquitas se espalham por Londres, Paris, Amsterdam e Berlim. Catedrais católicas já fazem parte da paisagem Coreana.

⁴² Considerado em números absolutos, não necessariamente em proporção.

⁴³ Segundo dados da ACNUR, mais de 1 milhão de pessoas cruzaram o mediterrâneo. Outros milhares saíram de regiões da África subsaariana rural e se deslocaram a cidades maiores, como Lagos; como por exemplo, os constantes deslocamentos humanos do Sudão para o Kenia ou de Benin e Camarões para a Nigéria.

⁴⁴ Países que, ainda que possuam matrizes econômicas menos sólidas que os Estados Unidos ou membros da UE, apresentam relevância no cenário econômico global. Pode-se listar: China, Rússia, Brasil, África do Sul, México, Qatar e Índia.

⁴⁵ http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/06/100616_relatorioeconomia_df, com acesso em 27/05/2018

⁴⁶ Os tratados de Münster e Osnabruque, assinados em 1648 e definiram os contornos soberanos das nações europeias. O modelo feudal de governo passa a ser substituído pelo absoluto, conferido a um único monarca que reinava soberano sobre o território estabelecido em convenção. Daí surgem os exércitos nacionais, frente aos grupos bélicos feudais.

⁴⁷ Como trazido em seu livro ‘Confiança e Medo na Cidade’. Vide in Bauman, Zygmunt. **Confiança e Medo na Cidade**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

Contratos internacionais já não são mais assinados somente em Inglês ou Francês, mas em Mandarim ou Cantonês, Hindi ou Punjabi.

Do confronto de culturas, somado ao novo solidarismo – já mencionado no capítulo anterior – surge o medo: “A vida nas cidades está se convertendo em um estado de natureza caracterizado pela regra do terror e pelo medo onipresente que a acompanha⁴⁸”.

O medo está mudando a arquitetura e a configuração das cidades contemporâneas: casas não vistosas, isoladas e pesadamente cercadas passam a ser regra em alguns lugares; nos Estados Unidos, por exemplo, o conceito de *gated communities* é amplamente adotado. Espaços públicos sofrem pesada vigilância e bancos ou prédios sede de corporações espalham sistemas de irrigação, pequenas barras de ferro ou grades para tornarem-se espaços hostis à moradores de rua. Mesmo em países com menores índices de desenvolvimento econômico e humano os condomínios empresariais e residenciais são fechados ao meio externo.

Para além disso, criaram-se bairros inteiros, afastados dos centros de serviço, para serem o novo lar de companhias de tecnologia, seguros, sistema bancário ou qualquer outra atividade que possa pagar pelo afastamento físico dos elementos que causam medo.

As grandes companhias excluem-se dos centros e “criam suas próprias cidades”, com edificações mistas, em que se trabalha e mora no mesmo prédio. A espontaneidade, a flexibilidade, a diversidade cultural, gastronômica e artística das grandes cidades – razão de ser de muitas cidades e, sem dúvida, fator de caracterização e diferenciação entre as cidades – começa a ser separada por gradis e avenidas da atividade econômica contemporânea. As cidades estão cada vez mais descaracterizadas, enfadonhas e instrumentalizadas.

Isso ocorre de tal forma que, a despeito da carga histórica dos grandes centros urbanos, as cidades estão cada vez mais paralisadas, reféns de incorporadores e corporações de negócios. Talvez o diagnóstico das cidades contemporâneas mais concreto seja esse: tirou-se a cidades dos cidadãos e passou-se para os construtores.

Bairros residenciais de classe alta fortificados, centros financeiros hostis à vida social, núcleos de cultura muito bem delimitados em zoneamentos pensados de

⁴⁸ Bauman, Zygmunt. **Confiança e Medo na Cidade**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2005, p. 61.

forma matemática e técnica e por vezes desumana, áreas de lazer pesadamente vigiadas, periferias exageradamente adensadas; tudo isso aglutinado pela Lei e tendo o medo e o higienismo como plano de fundo. Assim são as cidades globais.

Enquanto os camponeses dos séculos XVIII e XIX iam às cidades em busca de oportunidades de trabalho e melhoria de qualidade de vida, os funcionários das grandes corporações hoje, afastam-se dos centros urbanos em busca de trabalho e melhoria de qualidade de vida.

Excludentes e seletivas, as cidades até aqui comentadas são aquelas que apresentam padrões mínimos de urbanização: tem planos reguladores, construções aprovadas, são providas de serviços públicos mínimos, possuem parques. Não se pode, contudo, negligenciar a outra face das cidades⁴⁹: construções irregulares, violência, escassez de serviços, falta de oportunidade e dificuldade de consecução dos Direitos humanos, inclusive aqueles mais básicos.

Os guetos ou subúrbios são marcantes, em especial, nas cidades latinas e africanas. Em terrenos ocupados sem títulos de propriedade e com casas construídas com recursos próprios vivem milhões de pessoas. Os padrões que vigem nas Cidades modelo estudadas até aqui não tem relevo algum nas cidades marginalizadas. Benevolo transcreve:

Assim, na parte regular da cidade, se aplicam com maior ou menor sucesso os métodos da arquitetura e da urbanística modernas, mas estes métodos criam de partida um privilégio: tornam-se técnicas de luxo para melhorar as condições de vida da minoria que já está melhor, e que se diferencia cada vez mais do resto da população.⁵⁰

O desenvolvimento econômico, a urbanística moderna e o próprio Direito não abraçam vastos contingentes da população que, cada vez mais, se inserem nos limites urbanos – ou às suas margens – e parecem estar cada vez mais distantes da Cidade⁵¹.

⁴⁹ Sejam essas cidades diversas às urbanizadas, sejam 'cidades' que não participam da Cidade modelo.

⁵⁰ BENEVOLO, Leonardo. **História da Cidade**. 6ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2015. p. 707.

⁵¹ Mais grave que a distância física do indivíduo ao centro urbano, é a distância imaterial entre o cidadão e a cidade. A não participação dos indivíduos na vida da cidade, a mera reprodução de padrões e a exclusão ao Direito são os fatores principais para o medo das cidades.

O solidarismo urbano, fator crucial para a criação das cidades industriais, não parece valer para milhões de pessoas lançadas à própria sorte. Cidades sem cara de Cidade, para seres humanos em condições desumanas. Cidades sem cara de Cidade, para pessoas despersonalizadas.

As cidades excludentes trazem, em critérios geográficos, para perto de si milhões de homens e mulheres, jogando-os para fora dos círculos da Cidade e cerceando seus direitos.

Sob essa ótica, não se pode desconsiderar, senão sobrepesar ainda mais, a importância do fazer valer a função social da cidade, que deve incluir em seus ciclos (de renda, cultura, serviços, arte, transporte) os marginalizados habitantes das periferias.

Marginalização que ocorre, sobretudo no âmbito brasileiro marcado pela favelização, pela ausência da titularidade da propriedade.

O processo de favelização brasileira se iniciou com a liberdade dos escravos e se intensificou com as crises republicanas. Ao que pese condições humanas degradantes, em geral, as cidades são mais ricas. Nas palavras de Adriano Gianturco:

Ainda hoje as cidades geram mais riqueza, mais oportunidades de trabalho, mais concorrência, mais variedade, mais opções de escolha, mais arte, mais eventos, mais empresas, mais estilos, mais grupos diferentes, mais heterogeneidade em termos de moda, músicas e hobbies. Muitos deixam o interior, os pequenos centros urbanos, as fazendas para encontrar trabalho, renda, liberdade sexual, culturas variadas. As cidades são o motor do mundo. Há alguns aspectos sobre a pobreza urbana: [...] em todos os países do mundo as cidades criam mais riqueza do que as áreas rurais. A maior parte do PIB é produzida lá, são mais ricas⁵².

Em sua obra, Gianturco recorda, ainda, como a falta da titularidade do Direito de Propriedade interfere negativamente nas cidades e na marginalização dos homens.

Ao que pese possuírem, de forma mansa e pacífica, milhões de pessoas ao redor do mundo não possuem a titularidade de seus bens, não sendo, então, proprietárias. Sem propriedade, não tem acesso ao mercado de crédito, tem dificuldades para obtenção de água, luz, telefonia fixa. Sem titularidade de seus

⁵² GIANTURCO, Adriano. **A Ciência da Política Uma introdução**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense. 2018. p. 457.

imóveis, não conseguem regularizar suas – ainda que precárias – habitações e edificações. Há estagnação econômica. Há decadência humana. Nas palavras do proeminente cientista político:

Por isso, ainda hoje, os problemas são vários, mas todos advêm de um problema originário que desencadeou todos os outros: a falta de direitos de propriedade. Na quase totalidade das favelas, os moradores não tem propriedade legalmente reconhecida da própria casa. Isso gera vários e graves problemas; sem garantias sobre a propriedade da casa não se pode sair de casa para trabalhar tranquilamente; não há incentivos para reformar e melhorar a propriedade; não se acessa facilmente serviços como luz, água ou gás; não se pode pegar empréstimos sob hipoteca; não se pode pedir a construção de infraestrutura pública à prefeitura ou a órgãos privados⁵³.

Ainda que o cenário pareça desolador, as Cidades se mantêm como método de ocupação do solo equilibrado, provedora dos direitos mínimos. Qual já aventado nesse capítulo, a perspectiva contemporânea de medo é um reflexo humano, antropológico, passível de solução. A Lei prevê soluções para o acesso e a concessão de títulos de propriedade, o que asseguraria mais direitos a milhares de pessoas.

Ademais, em termos de gestão pública, a federação está distante demais dos cidadãos. O centralismo do poder nas mãos da União impede que os Municípios, menores, porém mais ágeis e democráticos entes federados solucionem os problemas do acesso aos direitos básicos dos que mais precisam, enquanto o governo central assiste passivamente a afronta à dignidade dos pobres e a marginalização das massas.

A obtenção dos direitos essenciais à dignidade humana passa, então, necessariamente por uma nova estrutura federada, que prove mais autonomia e recursos aos Municípios, diminuindo o protagonismo da União nos assuntos locais e regionais.

⁵³ GIANTURCO, Adriano. **A Ciência da Política Uma introdução**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense. 2018. p. 458.

Como diz o famoso economista Rodrik: “Não existe uma única maneira para a *governance*, precisa aplicar o princípio da diversidade institucional”. Hoje “o Estado-nação ficou pequeno demais para resolver os grandes problemas e grande demais para resolver os pequenos problemas” (D. Bell). E pode até ser que, “em uns 30 anos, os atuais Estados-nação serão substituídos por centenas de cidades-estado” (K. Ohmae)⁵⁴.

5. O SENTIDO DAS FUNÇÕES SOCIAIS

Visto os marcos históricos que fundaram as cidades como as conhecemos e tendo traçado linhas epistemológicas gerais sobre o conceito contemporâneo de Cidade, pode-se passar à análise das Funções Sociais.

A primeira tônica a ser adotada será a semântica. Por óbvio, os contornos jurídicos que inferem à definição de Função Social serão abordados, mas sem o cuidado científico de se ponderar concepções formais e linguísticas, o próprio conceito jurídico resta enfraquecido.

A expressão ‘função’ remonta do latim *functio*, que tem como significado cumprir ou desempenhar dever ou atividade.

O professor Georges Humbert lembra que, para Santi Romano, as funções “são os poderes que se exercem não por interesse próprio, ou exclusivamente próprio, mas por interesse de outrem ou por um interesse objetivo⁵⁵.”

As funções constituem a forma de exercício de atribuições. Para o ministro Eros Grau: “função é um poder que não se exercita exclusivamente no interesse do seu titular, mas também no de terceiros, dentro de um clima de prudente arbítrio⁵⁶.”.

Ainda que as definições do termo ‘função’ sejam diversas, pelos excertos pode-se perceber que tendem a convergir ao mesmo ponto: o exercício do poder, de atribuições, de atividade e seu compromisso; é o plexo de deveres.

Dessa forma, ao se falar em função, pretende-se dizer que há incumbência de poder para a consecução de determinado objetivo. Exclui-se, dessa forma, a autonomia da vontade. Cumpre-se a função quando utiliza-se do poder imbuído na completude do objetivo posto.

⁵⁴ GIANTURCO, Adriano. **A Ciência da Política Uma introdução**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense. 2018. p. 458

⁵⁵ HUMBERT, Georges Louis Hage. **Funções Sociais da Cidade – Conteúdo Jurídico**. 1ª Ed. Salvador: Dois de Julho. 2015. p. 61

⁵⁶ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 243.

Quanto o termo 'social', remete à sociedade; ao feixe de relações operadas entre os indivíduos. Refere-se ao que está intimamente ligado aos homens, vistos de forma coletiva ou comunitária. Quando analisado sob a ótica jurídica, remetem aos direitos fundamentais.

Ora, se social remete à sociedade, que é a comunidade de homens organizados em torno do território e ordenados pela Lei (inflexões apresentadas nos capítulos anteriores) e, se da sociedade emanam conflitos de vontades e de interesses, em termos jurídicos social explicita aquilo que centraliza o feixe de relações humanas. Nas palavras de Hage Humbert:

Neste contexto, abrolham os denominados direitos humanos, em torno dos quais Bobbio aponta que a compreensão e definição esbarram ao menos em quatro dificuldades: da vagueza da expressão, a tautologia de algumas definições, sendo assim, mal definíveis; em segundo lugar, variam de tempo e espaço; ademais, é uma definição deveras heterogênea, porquanto diversos são os seus fundamentos; por fim, a existência de antinomia entre os direitos invocados pelas pessoas⁵⁷.

Os direitos humanos são a expressão primeira e de máximo grau do contexto de social que emanam do Direito. Tem seu centro e origem no mais fundamental e eminente Direito: o Direito à Dignidade da vida Humana.

Isso leva à conclusão de que qualquer Direito que se pretenda 'social' deve ter como origem a proteção da dignidade. De forma resumida, então, pode-se definir, em termos jurídicos, 'social' como aquilo que é inerente ao homem (individualmente considerado, mas que se apresenta em comunidade) e sua dignidade.

De forma sucinta, então, a conclusão lógico-aritmética para o significado de Função Social é o desempenho do poder imbuído ao agente na obtenção e alcance da dignidade.

Pode-se dizer que cumpre a função social, em termos eminentemente jurídicos, o objeto ou agente que, tendo recebido poder ou Direito do Estado o utiliza para dignificar a si ou outrem.

⁵⁷ HUMBERT, Georges Louis Hage. **Funções Sociais da Cidade – Conteúdo Jurídico**. 1ª Ed. Salvador: Dois de Julho. 2015. p. 68

Fernando Rey Martinez, lembra ainda que a função social não é um conceito jurídico indeterminado, mas sim cláusula geral que norteia a interpretação hermenêutica.

Porque, a diferencia de éste, el de la vinculación social de la propiedad es un concepto intencionalmente indeterminado, con fuerte capacidad de orientación de los objetivos constitucionales. La determinación de la función social em relación com cada tipo de bienes comporta una tan delicada valoración del equilibrio general del país que responsablemente solo puede ser hecha por quien, como el legislador, goza de las más amplias posibilidades de valoración y de juicio⁵⁸.

Como norma geral de orientação hermenêutica, tendo em vista o conceito apresentado de função (desempenho de poder na consecução de objetivo prévio) e os objetivos do domínio de propriedade, coadunando às ideias de Rey Martinez, é possível referir-se à propriedade como sendo, ela mesma, função social.

Não se trata de ‘haver’ função social na propriedade, mas sim de que a propriedade é, ela mesma, função social. Ora, se o Direito (como já referido nos capítulos anteriores) é ferramenta de solução de conflitos, oriundo da vontade soberana do povo, para cumprir função social, sendo a propriedade eminentemente um direito, não seria passível de ter, tão somente ser, função social.

A propriedade materializa o direito de domínio, de uso, gozo, disposição e fruição. Se materializa um Direito – que se pretende cumprir função social – é função social em si mesma. De igual modo as Cidades são, em si, função. Ainda nas palavras de Rey Martinez:

La noción de función social suministra un criterio de reconstrucción de la ‘nueva propiedad’. El paso de um régimen en el principio teórico era el carácter absoluto de la propiedad privada a otro en el que la propiedad se halla funcionalizada en su ser repercute sobre la clasificación de los intereses legislativos [...] la función social es una fórmula que modifica el contenido mismo del derecho de propiedad y retiene que su introducción em lá Constitución significa la irrupción de una nueva idea de propiedad: la propiedad privada es función social⁵⁹.

⁵⁸ MARTINEZ, Fernando Rey. **La Propiedad Privada en la Constitución Española.**

⁵⁹ MARTINEZ, Fernando Rey. **La Propiedad Privada en la Constitución Española.**

6. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E SUA EXPRESSÃO NAS CIDADES

A concepção que se tem de propriedade, a exemplo do conceito de diversos outros institutos, remete ao Direito Romano. Em especial, considerando a característica eminentemente rural do Império, o solo rural, produtivo, teve grande distinção.

Os romanos apresentavam, além de definições que diferenciavam móveis de imóveis, métodos de soluções de conflito entre vizinhos, limitações à propriedade e instrumentos que evitavam o abuso do direito. A propriedade, de caráter formal, detinha minuciosa disciplina no ordenamento romano, que tratava especialmente dos modos de aquisição e perda do direito.

Na idade média, o que era reforçado pela filosofia tomista, a propriedade se baseava no status privilegiado do proprietário e das relações de domínio. Nas palavras de Francisco Cardozo Oliveira:

Embora São Tomas de Aquino, na *Summa Teologica*, tenha afirmado o caráter social da propriedade, a Segunda Escolástica deu ao domínio a natureza do poder divino e absoluto. Consolidou-se a tese filosófica franciscana de domínio como poder absoluto de Deus, que não estava ligado ao mundo por Ele criado. O pensamento filosófico da baixa idade média converteu o sujeito em elemento central do direito de propriedade. O proprietário passa a ser senhor de si mesmo e domina sua vontade⁶⁰.

A propriedade, já no medievo, passou a ter caráter subjetivo e individualista. Essas características foram estruturantes para o conceito moderno, influenciado especialmente por Locke e Kant. Essa visão sagrou-se com o código napoleônico.

Código que conferia ao proprietário poderes absolutos no uso e disposição da coisa objeto da propriedade. Nos termos do art. 544: “*o direito de gozar e dispor das coisas da maneira mais absoluta, desde que delas não se faça uso proibido pelas leis e regulamentos*”.

A propriedade liberal-individualista se consolida com as ideias kantianas da vontade individual como elemento de apossamento do mundo exterior à pessoa.

⁶⁰ OLIVEIRA, Francisco Cardozo. **Hermenêutica e Tutela da Posse e da Propriedade**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992. P. 105

O caráter absoluto da propriedade passa a ser questionado; a propriedade sujeita apenas à vontade da pessoa proprietária passou a sofrer restrições.

As restrições impostas ao exercício dos poderes proprietários no final do Século XX, não chegaram a destruir a essência do direito de propriedade, mas seguramente alteraram-lhe o conteúdo de forma a harmonizar os interesses do proprietário e os interesses sociais ou dos não-proprietários⁶¹.

A propriedade passa a ter função social. Não se pode mais analisar a propriedade (tampouco a cidade que, em seu conceito material mais básico, é composta por propriedades) ou considera-la fora de seu contexto social e histórico. Não é possível considerar a propriedade de forma abstrata, como conceito apartado da sociedade.

Ainda que o caráter individual da propriedade mantenha-se intacto, em especial no seu método de aquisição, o conceito de propriedade passa a ter caráter axiológico. A propriedade, base da economia ocidental, é ponto focal das relações sociais; como centro, não se pode pensar em propriedade sem relação social, tampouco o contrário.

Ademais, se sociedade, como contextualizado nos capítulos anteriores, é conjunto organizado e ordenado de seres, o domínio só se concretiza com a existência do outro. Não houvesse sociedade, não haveria o que se falar em propriedade; há domínio porque há limitação de quantidade. Há propriedade porque há sociedade. Se a sociedade, orgânica, limita a quantidade de bens a serem apropriados, surge-se a necessidade de se apropriar.

A valoração da propriedade dominial faz-se, necessariamente, com a análise da sociedade em que se insere e, por conseguinte, permite que se opere o domínio das coisas. Se há permissividade social de domínio, é necessário que haja leis para evitar conflitos.

À medida que as exigências de satisfação de necessidades se propagam; à medida que pluraliza-se a sociedade e novas formas e objetos de domínio surgem, mais complexo torna-se a organização socioeconômica necessária para o controle.

⁶¹ OLIVEIRA, Francisco Cardozo. **Hermenêutica e Tutela da Posse e da Propriedade**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992. P. 110

Controle esse que, embora a primeira vista pareça incongruente com a essência individual do direito, reforça as garantias proprietárias.

As limitações ao exercício do direito de propriedade se inscrevem na tendência dos institutos do direito privado, na modernidade, de incorporar as exigências sociais restritivas do individualismo difundido pela ideologia do liberalismo econômico. A natureza das limitações impostas ao direito de propriedade acompanha a dinâmica da história. Os limites legais ao exercício do direito de propriedade, embora restrinjam a extensão das faculdades proprietárias, não investem contra a existência do direito, estritamente considerado. Ao contrário. Através da imposição de limites ao exercício do direito de propriedade coordenam-se interesses públicos e privados, onde a coordenação estabelecida resulta, em essência, no reforço da garantia de respeito ao direito de propriedade⁶².

Modernamente, como tendência, o caráter meramente civilístico da propriedade tem se desfeito, dando espaço ao movimento constitucional. Da mesma forma que a base da subsistência e do poder de autodeterminação do homem deixou de ser somente a propriedade privada, dominial e absoluta, tradicional, e passou a ser o trabalho somado com a regulação estatal⁶³, a propriedade deixou de ser matéria estritamente privada e passou a ser constitucionalizada.

A constituição de Weimar, em seu artigo 153, apontava que a propriedade é matéria de proteção constitucional, obrigada a uso que propicie o bem comum. O constitucionalismo, dessa forma, fortalece o direito de propriedade e suas garantias, sagrando-o como fundamental. O conceito constitucional de propriedade é mais lato do que aquele que serve o direito privado.

Pari passu à constitucionalização do direito, no Brasil, desde 1967, com a constituição militar, a função social da propriedade passou a ser limite constitucional ao individualismo absoluto. A ordem econômica nacional⁶⁴, no texto da Lei Maior, passou a considerar o caráter finalístico social da propriedade.

Caráter social que deve ser considerado interpretando-se a constituição em seu contexto unitário; a Constituição, historicamente escrita, é dinâmica. Não se pode proceder à leitura de dispositivos isolados; tampouco se pode ler a constituição

⁶² OLIVEIRA, Francisco Cardozo. **Hermenêutica e Tutela da Posse e da Propriedade**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992. P. 118

⁶³ MENDES, Gilmar e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

⁶⁴ Expressa no artigo 157: "A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios ... III – a função social da propriedade."

sem ponderar-se o momento histórico em que inserida. Em outras palavras: a constituição, para além de um texto, é espírito de uma nação. Para além da letra fria, é pulsante. Escrita no papel, mas editada e reeditada como fato social.

A hermenêutica constitucional que se pede à função social da propriedade (e à função social da cidade) deve se dar com base nos princípios norteadores da carta magna. A Prevalência do Interesse Público sobre o privado a Liberdade, o Solidarismo. A Dignidade Humana. Sobre esse princípio, em seu caráter orientador do texto, bem pontua Luís Roberto Barroso:

Como se sabe, a dimensão mais nuclear desse princípio se sintetiza na máxima kantiana segundo a qual cada indivíduo deve ser tratado como um fim em si mesmo. Essa máxima, de corte antiutilitarista, pretende evitar que o ser humano seja reduzido à condição de meio para a realização de metas coletivas ou de outras metas individuais. Assim, se determinada política representa a concretização de importante meta coletiva, mas implica a violação da dignidade humana de uma só pessoa, tal política deve ser preterida, como há muito reconhecem os publicistas comprometidos com o Estado de Direito⁶⁵.

A interpretação do texto constitucional (e por conseguinte do direito de propriedade, sua função social; ou das cidades e suas funções sociais) deve sempre ter como norte a Dignidade Humana. Não se pode coletivizar o indivíduo para desconsidera-lo singularmente. De igual maneira, não se pode individualizar a sociedade e considerar apenas os indivíduos.

Por vezes, a consecução do interesse público, particular, passa pela realização e concretização de interesses privados. Por outras, a consecução do interesse público passa pelo esvaziamento de vontades singulares ou unitárias.

Isso clarifica a necessidade de inserir à propriedade sua função social e se relativizar seu caráter absoluto. Ora, assim não o fosse, a ordem econômica, pautada sobre a propriedade privada, não seria passível de uma interpretação hermenêutica constitucional.

Ademais, justifica a necessidade de se pensar na propriedade em contexto coletivo, de cidade. Ora, não fosse a necessidade de apropriação de bens limitados,

⁶⁵ BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014. P. 95

não haveria razão para tratar-se de propriedade. Sendo o solo urbano bem escasso e, como já apresentado, dominial e objeto de apropriação e tendo o solo sido dividido e organizado em cidades, a expressão da função social da propriedade imóvel, urbana, se concretiza em plenitude tão somente nas cidades.

Não se pode, dessa forma, inferir, sob qualquer ótica, ou atribuir valor à propriedade imóvel urbano, em seu caráter finalístico, sem refletir sobre a dinâmica da organização do espaço nas cidades. Fazê-lo seria adotar prisma do absolutismo da propriedade, desconsiderando sua origem e sua finalidade.

De igual forma, não se pode falar em cidades sem se falar em propriedades. O espaço urbano, organizado, é formado de propriedades. Da mesma forma que a união de indivíduos forma comunidade, a união de propriedades forma o espaço urbano. A Lei, posta sobre a comunidade, forma a sociedade. A Lei, posta sobre o espaço urbano, forma a Cidade.

7. A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

Para que se possa verificar a expressão das funções sociais da Cidade no ordenamento jurídico brasileiro, de início deve-se pontuar o que é Função Social ou, em melhor termo, Funções Sociais.

Mais do que as funções urbanísticas, como o trânsito ou a habitação de interesse social, se abordará a Cidade em seu conteúdo sociológico, humano. A Cidade será vista como o núcleo social mais essencial à vida humana, abrigando sob si – mais do que se relacionando a habitação – todas as relações humanas adotadas sobre um território.

Para além da definição jurídica ou meramente semântica, o significado transmitido pelo vocábulo deve ser pontuado, para que se constate como a Lei interfere – e em melhor tempo como deveria interferir – na consecução dessas funções.

Se a Cidade, de fato, existe somente com a interferência humana no território, através da interface homem-natureza-homem – e por ser essencialmente essa interface – então a Cidade é ponto central da discussão sobre a Sociedade e, por consequência, do Direito (quando pensado, sobretudo, como fato social).

Sabendo que mais da metade dos habitantes do planeta vivem em cidades e tendo sido apresentados as razões históricas para as configurações do espaço urbano contemporâneo, pode-se então pensar na relação da sociedade com a história, tendo a cidade como o centro, e, disso, se vislumbra o impacto social das cidades nos mais diversos fatos sociais (em especial o direito).

A primeira – e fundamental – função social da Cidade é a materialização da própria Sociedade. Sociedade é organizada, sistêmica. E isso se faz nas cidades. A simples soma de indivíduos não forma uma sociedade, mas sim sua organização e o relacionamento mútuo entre eles. E, por definição já posta, espaço territorial que sofre interferência humana de maneira organizada é a Cidade.

Materializa a sociedade porque é impossível apartar a organização humana – a ordem de relacionamento mútuo – da organização do espaço. Ao se impor limitações legais ao domínio de propriedade, entabula-se um direito fundamental, intrínseco do homem.

Ora, se a soma de propriedades gera o espaço urbano e a soma de indivíduos forma uma comunidade e, somando-se a cada qual o fator lei ou organização social, tem-se que uma comunidade ordenada é sociedade e que o espaço urbano ordenado é Cidade, a conclusão lógica é que ao inferir ordem sobre a comunidade, tem-se em primeiro momento, no espaço urbano, a cidade.

Se vistos sob o prisma do plexo de relações sociais, Cidade e Sociedade, pode-se dizer, que é função social da Cidade ancorar o processo de autorrelação prática e relacionamento coletivo humanos num território posto. É função da Cidade abrigar as relações humanas e possibilitar a individuação dos homens. É na Cidade que o homem se reconhece como tal e reconhece o semelhante. É na Cidade, desempenhando e vivenciando os fatos sociais que se individualiza; a Cidade, então, é ferramenta importante na luta dos homens por reconhecimento próprio; é instrumento de auteridade.

O processo de reconhecimento é dialético. Para reconhecer-se humano, é preciso que o indivíduo tenha contato e convívio com outros. Mais que convívio, é preciso que haja relação social. É preciso cultura, educação, esporte. Do contrário, não haveria que se falar em Sociedade, mas em comunidade ou horda. É através da Cidade que o homem tem acesso à sua essência política e social.

Por centrar o processo de reconhecimento e autorrelacional dos seres, individua os homens na mesma medida que materializa a Sociedade.

Ao materializar a Sociedade, cumpre com a função social a cidade que desempenha a função de acolher as relações humanas e facilitar sua concretização. É função da Cidade ser instrumento de inclusão social e possibilitar que todos os cidadãos habitantes das cidades. E, sendo instrumento de inclusão, passa a ser instrumento da Democracia e do Estado Democrático de Direito. É na Cidade que se concretizam o Estado e a cidadania⁶⁶.

Nosso ser político é na Cidade. Nos fazemos indivíduos enquanto nos fazemos coletivo. Nos fazemos únicos, individuados, enquanto nos fazemos sociedade.

Para além das funções de materialização da Sociedade, de ser intercessão entre o indivíduo e o Estado e de ser instrumento de individuação e ferramenta de autoridade, é na Cidade que o Direito se materializa.

Justamente por alocar sobre si as relações humanas, o espaço urbano centraliza os conflitos; além de conflitos sobre propriedade, as restrições primeiras à dignidade humana acontecem nas cidades: o trânsito furta o tempo; a má gestão gera insegurança; a urbanização e o crescimento desenfreado geram doenças.

A gestão da Cidade, dessa forma, é instrumento de alcance do Direito e da dignidade humana aos cidadãos. Não fosse isso, não haveria razão de ser das Cidades. O processo de surgimento das Cidades, apontado anteriormente, justifica tal conclusão: fez-se cidades por questão biológica de sobrevivência harmônica. O conceito de Cidade erigiu para abrigar o Direito material. Nas palavras do professor Georges Humbert:

Neste passo, sendo a cidade, ou melhor, a área urbana, o local onde se aglomeram as comunidades, é neste espaço, juridicamente tutelado, que, em larga medida, concretizam-se a cidadania e o estado democrático de direito, na exata medida em que cumprido este aspecto funcional das cidades que a associa diretamente à noção constitucional de cidadania e de estado democrático de direito⁶⁷.

⁶⁶ Disso deriva a necessidade da gestão democrática da Cidade; se a Cidade, de fato, concretiza a cidadania e o Estado e sendo o Estado fruto do pacto social entre os cidadãos, a gestão da cidade (em último grau, Estado) deve ser dada pelos cidadãos (gestão democrática).

⁶⁷ HUMBERT, Georges Louis Hage. **Funções Sociais da Cidade – Conteúdo Jurídico**. 1ª Ed. Salvador: Dois de Julho. 2015. p. 95

Antes de se adentrar no aspecto legalista da consecução e efetivação dos direitos nas cidades, em termos gerais pode-se apontar a relação entre Cidade e Direito.

Durante o correr da história, a busca pelo reconhecimento humano sempre se refletiu na criação do Direito.

Modernamente, por exemplo, quando as questões de propriedade (como as elencadas no capítulo anterior, tais quais a busca pelo acesso a imóveis, a especulação ou a necessidade de expropriação por parte do Estado) se fizeram conflituosas, adveio a Lei: na França, o código napoleônico; na Inglaterra, as Leis de terra; na Holanda, a Lei dos bairros. De tal forma a se constatar que fatos sociais que geram conflitos que excedem o status quo do Direito positivo que já se apresenta, editam-se novas Leis.

O Direito é, dessa forma e sobre esse prisma, ferramenta que advém da Sociedade para a solução de conflitos. Primeiro vem o fato, depois vem o Direito. Primeiro vem a Sociedade, depois vem o Estado. A Sociedade, organizada em torno do Estado, se auto regula. Nas palavras de Paulo Bonavides:

O segundo traço essencial que deriva da existência do poder estatal é a sua capacidade de auto-organização. O caráter estatal de uma organização social decorre precisamente da circunstância de proceder de um direito próprio, de uma faculdade autodeterminativa, de uma autonomia constitucional o poder que essa organização exerce sobre os seus componentes⁶⁸.

Sendo que as pessoas vivem em cidades, é nas cidades que surgem a grande maioria dos conflitos. O Estado, para se autorregular, necessariamente deve regular o funcionamento das cidades: o ordenamento de uso e ocupação do solo, a presença antrópica, as relações sociais.

Por ser o mais essencial ente democrático (qual aludido no primeiro capítulo do presente trabalho), a Cidade, ao materializar o Estado, sobrepesando a presença de personalidade jurídica municipal, é o local de efetivação de inúmeras garantias fundamentais e direitos materiais.

Sobremaneira, em menor grau, a Cidade materializa a atuação do Estado, monopolista do Direito.

⁶⁸ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992. P. 136.

Em resumo, as três funções sociais da Cidade que a fazem ser, de fato, Cidade são: a Materialização da Sociedade; a Materialização da Propriedade, Estado e Direito; a Individuação da pessoa humana.

Se, como exposto anteriormente, não há que se falar em Cidade 'ter' mas sim 'ser' função social, traz-se um novo conceito ao termo: Cidade é a sociedade materializada em torno da propriedade, dividida de forma a possibilitar a todos o acesso aos meios de sobrevivência digna e individuação.

Não é Cidade, por mais que configurado o espaço urbano, o centro que não provê cultura, educação, saúde, esporte, saneamento, acesso à informação. De igual forma, não é Cidade o espaço urbano que provê as necessidades básicas a uns e não a outros. Não é cidade o espaço urbano onde não há a ação contundente do Estado e do Direito.

A cidade só é Cidade se incluir. A cidade só é Cidade se possibilitar a cada um dos cidadãos a possibilidade de crescimento pessoal e de vida digna. A cidade só é Cidade se nela se notar a presença do Direito e do Estado, sem que este viole a Liberdade individual.

7.2 A EXPRESSÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE NO DIREITO POSITIVO BRASILEIRO

Como já referenciado, o processo de interpretação de dispositivos normativos (em especial constitucionais) deve buscar, mais que mera e formal legalidade, a juridicidade. A dinâmica da sociedade e a segurança jurídica exigem interpretações uníssonas da lei e a aplicação justa ao caso concreto.

Contudo, ao se falar em função social (da Cidade, como foco desse capítulo), o exegeta se depara com uma norma de abrangência geral; princípio orientador da interpretação, não com lei imperativa, taxativa. Trata-se de tipo aberto, não de *numerus clausus*.

Assim sendo, o primeiro passo para a exposição dos dispositivos que tratam da função social da Cidade no ordenamento jurídico brasileiro é a apresentação dos dispositivos constitucionais que a permeiam, para que os marcos da legislação infra-constitucionais sejam compreendidos à luz da Lei Maior e, assim, façam sentido no

contexto de Estado de Direito, que se apresenta como federação. Nas palavras de Luis Roberto Barroso:

Por sua natureza, uma Constituição se utiliza de termos vagos e de cláusulas gerais, como igualdade, justiça, segurança, interesse público, devido processo legal, moralidade ou dignidade humana. Isso se deve ao fato de que ela se destina a alcançar situações que não foram expressamente contempladas ou detalhadas no texto. A interpretação consiste em atribuir sentido a textos ou a outros signos existentes [...]. São conclusões que se colhem no espírito, embora não na letra da norma⁶⁹.

Feitas as devidas ressalvas interpretativas, é possível iniciar as reflexões sobre o direito material.

A Constituição da República remonta à Função Social da propriedade, de forma expressa, por 7 vezes: no artigo 5º, XXIII (que trata a Função Social da propriedade como fundamento da titularidade, direito e dever do proprietário); no artigo 170, III (função social da propriedade como princípio da ordem econômica); no artigo 173, I (função social da propriedade como princípio da atividade econômica); 182, §2º (que traz a função social da propriedade como objetivo a ser buscado pela política urbana nacional e pelos planos diretores municipais); nos artigos 184, caput; 185 § único e 186 (que dispõe da possibilidade de desapropriação para reforma agrária de imóveis rurais que não cumpram com sua função social).

Ao tratar do assunto de forma tão dilatada, a Constituição torna inquestionável o viés finalístico que a apreciação da propriedade deve ter. Com isso:

A Constituição de 1988 consolidou um novo paradigma para o direito de propriedade que não pode ser ignorado. A função social da propriedade está orientada pelos princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana, da valorização do trabalho e da livre iniciativa tutelados nos artigos 1º e seguintes da Constituição, que estão entre os fundamentos do Estado Democrático de Direito. O fundamento da Propriedade, portanto, não se restringe a possibilitar a apropriação individual dos bens. [...]. A pessoa humana a que se refere o texto constitucional não é um referencial ideal. Trata-se de valor que considera o homem inserido na realidade histórica e na dinâmica das relações sociais⁷⁰.

⁶⁹ BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014. P. 293.

⁷⁰ OLIVEIRA, Francisco Cardozo. **Hermenêutica e Tutela da Posse e da Propriedade**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992. P. 152

O novo paradigma sobre a propriedade que fica indubitável no que tange a propriedade é apresentado, também, no que tange as cidades. Diz o artigo 182, caput:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno **desenvolvimento das funções sociais da cidade** e garantir o bem-estar de seus habitantes⁷¹.

Diferentemente dos dispositivos que tratam sobre 'A' função social da propriedade, o Constituição trata, quando da política urbana, 'das' funções sociais da Cidade, admitindo, em primeiro grau, que à cidade não basta prover habitação ou cultura ou educação ou segurança. À cidade é necessário cumprir com todas as suas funções sociais e, em absoluto, com o alcance da Dignidade da Pessoa Humana, afinal:

os espaços urbanos não se limitam também a ser locais ou palcos da produção industrial, da troca de mercadorias, ou lugares onde os trabalhadores vivem. Eles são tudo isso e muito mais; são produtos: edifícios, viadutos, ruas, placas, postes, árvores, enfim, paisagem que é produzida e apropriada sob determinadas relações sociais. A cidade é objeto e também agente ativo das relações sociais⁷².

A característica dualista das Cidades: agente e objeto das relações; centro da atuação do Estado e da Sociedade, obsta a possibilidade de considerar apenas uma função social a ela imposta. De tal forma que soube bem expressar o Legislador, quando não se referiu a função, mas às funções sociais da Cidade, no plural.

Segue o artigo 182:

⁷¹ Constituição Federal, artigo 182, caput

⁷² HUBERT, Georges Louis Hage. **Funções Sociais da Cidade – Conteúdo Jurídico**. 1ª Ed. Salvador: Dois de Julho. 2015. p. 99

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Após sagrar o caráter finalístico das Cidades, a Constituição traz o principal modo de ordenação do solo: O Plano Diretor passa a ser, por força constitucional, obrigatório.

Isso demonstra a vontade do Legislador e do povo de planejamento. O plano passa a ser, além de dever do ente municipal, instrumento básico de gestão e Direito do cidadão.

Mais ainda: a política urbana é, constitucionalmente, matéria de ordem econômica: tão importante quanto à Liberdade econômica, é a função social da propriedade e o planejamento das cidades. O Legislador constitucional opta por positivizar o plano diretor para conferir direito ao cidadão: uma cidade planejada é uma cidade que prima pela dignidade.

Planejar significa traçar, projetar o futuro. É dever do Estado conferir o planejamento urbanístico à cidade; é direito do Cidadão ter ciência do desenvolvimento futuro da cidade onde habita. As ações prioritárias do desenvolvimento da Cidade devem ser claras aos munícipes afinal, como já mencionado, mais que viverem na cidade eles são a própria cidade.

Planejar o desenvolvimento urbano é planejar parte do futuro da vida dos cidadãos: uma rua que tem sua caixa aumentada para se tornar uma avenida, por exemplo, impacta fortemente na vida das pessoas que tem suas casas voltadas à

via. A mudança de zoneamento de uma cidade pode valorizar algumas propriedades e desvalorizar a outras: ora, não à toa a política urbana é matéria de ordem econômica, afinal, tem efeitos patrimoniais na vida de cada cidadão.

Ademais, no mesmo artigo 182 é expresso que a propriedade somente cumpre com sua função social se cumprir com a legislação urbana trazida pelo Plano Diretor. Ora, o planejamento urbano é o que dita se a propriedade é, de fato, propriedade ou não e, por conseguinte, se o título é válido a seu titular ou não.

Plano diretor que, nas palavras de José Afonso da Silva:

O plano urbanístico não constitui simplesmente conjunto de relatórios, mas e plantas técnicas, configurando um acontecer unicamente técnico. Compenetrando-se da realidade a ser transformada e das operações de transformações que consubstanciam o processo de planejamento, sob pena de ser mera abstração sem sentido, o plano urbanístico adquire, ele próprio, por contaminação necessariamente dialética, as características de um procedimento jurídico dinâmico, ao mesmo tempo que normativo e ativo⁷³.

Garantia constitucional, o plano diretor e toda a política urbana a ser adotada em território nacional são especificados e regulamentados no grande marco do Direito Urbanístico nacional, o Estatuto das Cidades.

A Lei 10257, de 10 de julho de 2001 regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição da República. Com dilatada prescrição instrumental da política urbana, a este trabalho importa, em maior grau, tão somente os primeiros artigos do diploma legal, que carregam a matriz principiológica e constitucional da norma.

O artigo primeiro dispõe de princípios gerais de interpretação normativa; versa, *ipsis litteris*:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.
Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental⁷⁴.

⁷³ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 95.

⁷⁴ Lei 10257/2001. Art. 1º.

Ao dispor expressamente que regulamenta a Constituição, o Estatuto das Cidades salvaguarda os princípios constitucionais. A interpretação da norma deve ser dada sob a égide da Dignidade Humana, à luz da juridicidade.

O artigo segundo, fato notório na legislação infra-constitucional, dispõe expressamente sobre as funções sociais da Cidade e sua relação umbilical com a função social da propriedade.

É objetivo da política urbana (ou das políticas, considerando a competência concorrente entre União, Estados e Municípios) o desenvolvimento das funções sociais.

Toda e qualquer política urbana deve ser escrita e chancelada em caráter democrático, sendo uníssona à Constituição e seus princípios. Traça, ainda o artigo segundo, as diretrizes gerais do atingimento das funções sociais da propriedade e da cidade.

Com destaque, os incisos I a IV tratam dos eixos norteadores da política urbana:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática 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;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

A consecução e o alcance das funções sociais da Cidade não se dão de forma individual; não pode o ente municipal, sem apoio da população, traçar o planejamento urbano. De igual forma, não pode determinado seguimento especulativo impor a vontade sob o poder público.

A gestão da cidade é feita por quem vive na Cidade. Cada um dos cidadãos habitantes do espaço urbano faz a Cidade, à medida que eles mesmos são feitos por ela.

A Lei, constitucional e infra, ao dispor da necessidade de cooperação mútua entre todos os entes federados, cidadãos, pessoas jurídicas, instituições representativas, enfim, ao entabular a obrigatoriedade participativa de todos deixa claro o mais importante dos princípios orientativos do Direito Urbanístico: é a Cidade quem faz a Cidade. Mais que o capital, mais que o poder político, mais que o higienismo social ou o tecnicismo científico, a Cidade vive e faz nascer a própria Cidade: essa é a razão de ser do Direito Urbanístico.

A dignidade humana que se pretende ser alcançada pelas cidades só será concreta se toda a cidade, cada um daqueles que a fazem, trabalharem em conjunto, do planejamento de gestão à execução de obras. A Dignidade só é alcançada pelo novo solidarismo que se propõe: uma cidade inclusiva, que possibilite o crescimento de cada cidadão.

Ao expressar, de forma normativa e constitucional as funções sociais da Cidade sempre relacionando-a com a função social da propriedade, o legislador pátrio deixa claro que o individual forma o todo (a propriedade forma o espaço urbano; o indivíduo forma a comunidade) e a Lei deve ser balizador da interpretação e limitador do poder individual para que o todo (a Sociedade e a Cidade) justifique e legitime o individual.

Em suma: as funções sociais da cidade, que se propõem ao alcance da dignidade humana, dependem da própria Cidade. Todo o plexo de relações comunitárias deve corroborar para a dignificação da vida das pessoas humanas. A cidade não se faz sozinha; tampouco a vida digna.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dinâmica das cidades tem mudado continuamente; a ideia de cidade medieval é completamente diferente da cidade moderna, que é completamente diferente da cidade contemporânea.

Ainda que haja entre elas semelhança na configuração do espaço físico e na distribuição das pessoas, a principal e mais fundamental diferença entre as cidades está nos cidadãos que a constituem.

Se função social tem como definição jurídica o desempenho do poder constitucionalmente atribuído para a consecução e alcance da dignidade humana e, se de fato, a cidade é formada pelos cidadãos, então a Lei, constitucional e infra, ao dispor da necessidade de cooperação mútua entre todos os entes federados, cidadãos, pessoas jurídicas, instituições representativas, enfim, ao entabular a obrigatoriedade participativa de todos deixa claro o mais importante dos princípios orientativos do Direito Urbanístico: é a Cidade quem faz a Cidade. Mais que o capital, mais que o poder político, mais que o higienismo social ou o tecnicismo científico, a Cidade vive e faz nascer a própria Cidade: essa é a razão de ser do Direito Urbanístico.

A Cidade se faz no dia-a-dia. A Cidade se faz à medida que as pessoas que a constituem se fazem indivíduos singulares. A coletividade da cidade é tão única quanto são únicos os indivíduos que nela vivem.

Se, como exposto anteriormente, não há que se falar em Cidade ‘ter’ mas sim ‘ser’ função social, traz-se um novo conceito ao termo: Cidade é a sociedade materializada em torno da propriedade, dividida de forma a possibilitar a todos o acesso aos meios de sobrevivência digna e individuação.

Não é Cidade, por mais que configurado o espaço urbano, o centro que não provê cultura, educação, saúde, esporte, saneamento, acesso à informação. De igual forma, não é Cidade o espaço urbano que provê as necessidades básicas a uns e não a outros, à medida que surgem, de fato, as necessidades. Não é cidade o espaço urbano onde não há a ação contundente do Estado e do Direito.

Disso resulta a impossibilidade de se pretender interpretação hermenêutica de função social de forma estanque. A função – ou as funções sociais – da Cidade mudam continuamente, sendo necessário, em surgindo conflito ou confronto de direitos, a apreciação do magistrado ao caso concreto. Fatos idênticos, em contexto

subjetivo e complexo de cidade, não necessariamente são iguais e solucionáveis de forma igual.

Um imóvel urbano não edificado, por exemplo, na zona central de São Paulo apresenta impacto social muito diferente de um imóvel urbano desocupado na zona central de Serra da Saudade. De igual forma, a construção de uma torre de 30 pavimentos em Serra da Saudade impacta muito mais do que a construção de uma torre de 30 pavimentos em São Paulo.

Dessa maneira, Funções Sociais da Cidade são matéria de interpretação do Direito; normas gerais de hermenêutica que, ainda que expressas em texto legal e constitucional, tem caráter axiológico.

Para além de texto legal, são princípios gerais que chancelam magistralmente a dignidade humana, que se materializa, em primeiro lugar, na Cidade.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 4ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005

ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Fortes Martins, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado Social**. São Paulo: Malheiros, 2011.

ARISTOTELES, Política, p. 45, in HUMBERT, Georges Louis Hage. **Curso de Direito Urbanístico e das Cidades**. 1ª ed. Rio de Janeiro: GZ. 2007

MUNFORD, Lewis. História das Cidades, p. 13, in HUMBERT, Georges Louis Hage. **Curso de Direito Urbanístico e das Cidades**. 1ª ed. Rio de Janeiro: GZ. 2007

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007

HOBBSBAWN, Eric J. **A Era das Revoluções**. 25ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

ENGELS, Friederich. As condições da Classe Trabalhadora, in HOBBSBAWN, Eric J. **A Era das Revoluções**. 25ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011

BENEVOLO, Leonardo. **História da arquitetura moderna**. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2016

CROOME, H. M e HAMMOND, R. J. **Storia Economica dell'Inghilterra**. Trad. It., Milão, 1951.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e Medo na Cidade**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

GIANTURCO, Adriano. **A Ciência da Política Uma introdução**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense. 2018

HUMBERT, Georges Louis Hage. **Funções Sociais da Cidade – Conteúdo Jurídico**. 1ª Ed. Salvador: Dois de Julho. 2015

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008,

MARTINEZ, Fernando Rey. **La Propriedad Privada en la Constitución Espanhola**.

OLIVEIRA, Francisco Cardozo. **Hermenêutica e Tutela da Posse e da Propriedade**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

MENDES, Gilmar e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

<https://www.unric.org/pt/actualidade/31537-relatorio-da-onu-mostra-populacao-mundial-cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050> acesso em 20/05/2018

http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/06/100616_relatorioeconomia_df, acesso em 27/05/2018