

Curso Popular 2018 -Aula #1
Introdução ao Direito Urbanístico

Allan Ramalho Ferreira
(Mestre em Direito / PUC-SP)

1-VULNERABILIDADE URBANÍSTICA

- **CIDADE COMO SUJEITO PRODUTOR DE VULNERABILIDADES**
 - **FATORES URBANÍSTICOS DE VULNERAÇÃO**
 - **DIREITO À CIDADE COMO UM DIREITO UNIVERSAL**
 - **ESPECIFICAÇÃO DO SUJEITO VULNERÁVEL**
 - **MICROSSISTEMA PROTETIVO URBANÍSTICO**
 - **VIOLÊNCIA URBANÍSTICA**

CIDADE COMO SUJEITO PRODUTOR DE VULNERABILIDADES

- No estudo das vulnerabilidades urbanas, é preciso considerar a cidade não só como objeto, mas também como sujeito, interventor.
- Na Carta Mundial do Direito à Cidade, a cidade também é tomada nessas duas acepções (artigo I. Item 4): “[p]or seu caráter físico, a cidade é toda metrópole, urbe, vila ou povoado que esteja organizado institucionalmente como unidade local de governo como o entorno rural ou semi-rural que forma parte de seu território.
- Como espaço político, a cidade é o conjunto de instituições e atores que intervêm na sua gestão, como as autoridades governamentais, legislativas e judiciárias, as instâncias de participação social institucionalizadas, os movimentos e organizações sociais e a comunidade em geral”.

FATORES URBANÍSTICOS DE VULNERAÇÃO

- É possível a **identificação de fatores urbanísticos**, aqueles produzidos pela cidade enquanto sujeito, como potenciais vulnerantes, para referir “à situação de desproteção a que vastas camadas pobres encontram-se submetidas no que concerne às garantias de trabalho, saúde, saneamento, educação e outros componentes que caracterizam os direitos sociais básicos da cidadania”, dos quais se destaca o direito à moradia nas suas múltiplas vertentes qualificadoras (conforme o Comentário Geral n.º 4 do Comitê DESC/ONU).
- CITAÇÃO: KOWARICK, Lúcio. Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2009, p. 19.

DIREITO À CIDADE COMO UM DIREITO UNIVERSAL

- Nesse sentido, pode-se afirmar, com certeza, que **todos têm direito à cidade**, bem como direito à moradia.
- É necessário compreender que, independentemente dos predicados extrínsecos (físicos, sociais, econômicos, culturais, etc.), todos somos pessoas humanas e alcançamos, por apenas possuir humanidade (qualidade intrínseco-indissociável), direitos fundamentais, perspectiva atrelada a uma ordem jurídica estatal, e direitos humanos, perspectiva universalista, desatrelada de vínculos estatais (decorrente da revisão na noção tradicional de soberania e do estabelecimento de um mínimo ético-irredutível), que visam preservar e promover a dignidade – este é o grande vetor axiológico que orienta a interpretação, o diálogo e a aplicação normativos. Todos os seres humanos, em síntese, têm direito à proteção atribuída pelo sistema geral, isto é, pelo conjunto de normas que se dirigem ao ser humano tomado na sua essência comum, abstrato (não-especificado) – **esse é o significado da universalidade.**

ESPECIFICAÇÃO DO SUJEITO VULNERÁVEL

- Sem embargo disso, à luz do magistério de Flávia Piovesan, *“torna-se, contudo, insuficiente tratar o indivíduo de forma genérica, geral e abstrata”*, pois *“faz-se necessária a especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em suas peculiaridades e particularidades”* *. O que existe no mundo, enfatiza Paulo Freire, *“são homens [e mulheres] concretos[/as] (‘não há homens [e mulheres] no vácuo’)*. Cada homem está situado, datado, no sentido de que vive numa época determinada, num lugar determinado, num contexto social e cultural preciso: *‘o homem é um ser com raízes tempo-espaciais’***.

* PIOVESAN, Flavia. Temas de Direitos Humanos. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 271.

** FREIRE, Paulo. Conscientização. Tradução de Tiago José Risi Leme^{1.ª} ed. São Paulo: Cortez, 2016, p. 60.

ESPECIFICAÇÃO DO SUJEITO VULNERÁVEL

- O processo de especificação do sujeito de direitos é experimentado no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, rendendo ensejo à formação do chamado **sistema especial de proteção**, voltado, ainda na esteira da lição de Piovesan, “fundamentalmente, à prevenção da discriminação ou à proteção de pessoas ou grupos de pessoas particularmente vulneráveis, que merecem tutela especial”*. O indivíduo é, pois, **tomado, em sua concretude**, em sua situação histórica, em suas características concernentes ao gênero, idade, etnia, raça, dentre outras – é, portanto, especificado, enquanto idoso, mulher, vítima de tortura ou de discriminação, etc.

*PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 14.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

VULNERABILIDADE → MICROSSISTEMA PROTETIVO

- A Constituição da República e a legislação ordinária brasileiras, na toada do Direito Internacional dos Direitos Humanos, identificaram **especiais situações de vulnerabilidade** e, com a finalidade de promover a igualdade, atribuíram, mediante diferenciações legítimas, a estes sujeitos especificados, conjuntos de normas especialmente correspondentes. A esse conjunto de normas é cominada a designação “microsistema protetivo” *, cada qual dedicado ao seu sujeito especificado, concretizado em suas vulnerabilidades.

*como, por exemplo, na ordem respectiva às Convenções citadas supra: Estatuto da Igualdade Racial (Lei n.º 12.288, de 20 de junho de 2010), Lei Maria da Penha (Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006), Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8069, de 13 de julho de 1990), Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (ou Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei n.º 13.146, de 06 de julho de 2015), Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943) e demais legislações protetivas do trabalhador supervenientes, Lei n.º 6.815/1990 (que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil), Lei n.º 9455/1997 (que define o crime de tortura), além do Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990), que dá ensejo ao microsistema protetivo, por ora, mais emblemático e cientificamente desenvolvido de nosso ordenamento jurídico. Em face especificação do sujeito de direito, são previstos instrumentos internacionais destinados ao reconhecimento da identidade deste sujeito, bem como à sua proteção em face de discriminações negativas, agravantes das vulnerabilidades já presentes – nessa esteira surgem a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias, a Convenção sobre a Tortura, a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, dentre outros.

HIPERVULNERABILIDADES OU VULNERABILIDADES AGRAVADAS

- Revelam as leis protetivas, por vezes, situações de vulnerabilidade agravada ou de hipervulnerabilidade. Hipervulneráveis, consoante decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça no âmbito do Recurso Especial n.º 586.316, de 17.04.2007, “são esses que, exatamente por serem minoritários e amiúde discriminados ou ignorados, mais sofrem a massificação do consumo e a ‘pauterização’ das diferenças que caracterizam e enriquecem a sociedade moderna”*. A hipervulnerabilidade, contudo, não resume à dimensão consumeirista, isto é, na relação entre consumidores (presumidamente vulneráveis, consoante artigo 4.º, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor) e fornecedores. Assim como Claudia Lima Marques, converge-se no sentido de que “a vulnerabilidade agravada é assim como a vulnerabilidade um estado subjetivo multiforme e pluridimensional, e que, com base no princípio da igualdade (aequitas) e da equidade, pode-se incluir outros ‘fracos’, como as minorias mais frágeis e os doentes, por exemplo”**.

*Apud: MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno. O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p.188.

**Apud: MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno. O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p.188.

VIOLÊNCIA URBANÍSTICA

- “O que é um assalto a banco comparado com a fundação de um banco?”, indaga Bertold Brecht na Ópera dos três vinténs. Slavoj Zizek se apropria desta indagação e a reformula: “o que são os assaltos que violam a lei comparados com os assaltos que têm lugar no quadro da lei?”*. Cabe propor outra indagação: o que são as ocupações (tomadas em sentido amplo), ainda que recentes, de prédios e terras desfuncionalizadas (sem cumprimento de função social), diante da retenção especulativa deste mesmo solo urbano, que tem o condão de privar importante parcela da população de moradia adequada e expulsa-la para fora da cidade ou condena-la a nela permanecer em condições precárias de habitação e de localização? Qual violência é mais gravosa? Para Zizek, é difícil ser realmente violento, ou seja, “realizar um ato que perturbe violentamente os parâmetros básicos da vida social”. As ocupações de prédios e solos desfuncionalizados cumprem a tarefa de serem real e legitimamente violentas, porque desafiam a ordem (urbanística) posta, pautada na propriedade privada como grande motor da formação da cidade.

*ZIZEK, Slavoj. Violências: seis reflexões laterais. Tradução de Miguel Serras Pereira. 1.ª ed. São Paulo: Boitempo, 2014, p. 12.

**ZIZEK, Slavoj. Violências: seis reflexões laterais. Tradução de Miguel Serras Pereira. 1.ª ed. São Paulo: Boitempo, 2014, p. 100.

REMOÇÃO COMO UM ATO VIOLENTO

- À luz das importantes observações de Cristiano Müller, “por trás de um despejo não há somente um bem jurídico notabilizado pelo direito à propriedade privada, existe também uma série de outros direitos de natureza social e coletiva que devem ser enfrentados para se apreciar o tema na sua complexidade”*, há também outros direitos possivelmente violados – o autor dá os exemplos da moradia digna, da educação, do trabalho e da saúde. A remoção de favelas é, sem dúvidas, um dos episódios mais violentos, violador de direitos humanos.

*MÜLLER, Cristiano. As remoções na cidade do Rio de Janeiro a partir de uma visão crítica dos direitos humanos. MENDES, Alexandre F [et. al.] (Org.). A resistência à remoção de favelas no Rio de Janeiro: instituições do comum e resistências urbanas: a história do núcleo de terras e habitação e a luta contra a remoção de favelas no Rio de Janeiro (2007-2011). 1.ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2016, p. 85.

VULNERABILIDADE DOS MORADORES DE ASSENTAMENTOS INFORMAIS

- O Direito Internacional dos Direitos Humanos revela especial preocupação no que toca **aos grupos vulneráveis situados em assentamentos informais**, carecedores de estrutura física apta e desarticulados com equipamentos e serviços públicos fundamentais – nesse fragmento, será ressaltado o Sistema Geral de proteção dos direitos humanos ou Sistema ONU, sedimentado com a Carta Internacional de Direitos Humanos.

2. A ESPECIFICAÇÃO DO SUJEITO DE DIREITO URBANISTICAMENTE VULNERÁVEL NO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

- DUDH
- PIDESC
- COMENTÁRIO GERAL N.º 4
- COMENTÁRIO GERAL N.º 7
- HABITAT III – NEW URBAN AGENDA

DUDH

Artigo XVII

1. Todo ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros.
2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade.

Artigo XXV

1. Todo ser humano tem **direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe**, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

A DUDH, com efeito, consigna a **habitação como componente de um conjunto mínimo-irredutível de direitos humanos** e, além disso, atrela-a ao direito a um padrão adequado. Nesse sentido, o direito à habitação ganha uma qualificação que deve intervir diretamente em seu conteúdo e no estudo dos índices de sua satisfação pelo Estado.

PIDESC

Artigo 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequada, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

No que tange à proteção do direito à moradia no Sistema Geral, cumpre ainda referir: Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (em especial, o artigo 17, que trata da inviolabilidade de domicílio); Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (artigo V); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (em particular a alínea h do item 2); Convenção sobre os Direitos da Criança (artigo 21, item 1); Convenção Internacional de Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias (artigo 43, alínea d); por fim, nesse arrolamento exemplificativo, Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (artigo 21).

COMENTÁRIO GERAL N.º 4 DO COMITÊ DESC DA ONU

O Comentário Geral n.º 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre o [direito à moradia adequada](#) (Sexta Sessão, 1991) além de trazer balizas para a definição do conceito-índice de adequação, releva **especial preocupação com os grupos vulneráveis**. Os aspectos previstos no Comentário Geral em destaque são: (a) segurança jurídica da posse; (b) disponibilidade dos serviços materiais, benefícios e infraestrutura; (c) gastos suportáveis; (d) habitabilidade; (e) acessibilidade; (f) localização; (g) adequação cultural

Neste estudo, despejar-se-á ênfase no aspecto da segurança jurídica da posse, assim entendida como “um conjunto de relações que vinculam as pessoas as moradias e à terra que ocupam, estabelecido por meio de leis estatutárias ou consuetudinárias ou por arranjos híbridos ou informais, que viabilizam que alguém viva em sua casa com segurança, paz e dignidade”, vale dizer, “todos devem ter um grau mínimo de segurança da posse que garanta proteção legal contra remoções forçadas, assédio e outras ameaças”*.

*ROLNIK, Raquel. Diretrizes para a segurança da posse dos pobres urbanos. In revista da Defensoria Pública – edição especial de habitação e urbanismo, 2014, p. 197.

INTRODUÇÃO À HIPERVULNERABILIDADE URBANÍSTICA

E esse compromisso não é simbólico ou retórico, pois, os Estados-partes, pelo 12.º item do Comentário em destaque, devem adotar quaisquer medidas que sejam necessárias para tal propósito, com a participação de todos os afetados pela política pública desenhada e efetivada, incluindo a população em situação de rua e aqueles com moradia inadequada. A atuação deve atingir o máximo de recurso disponíveis, o que enseja a desconstrução da reserva do possível como impedimento argumentativo para a efetivação de direitos sociais, dentre os quais o direito à moradia. O Comitê sugere remédios jurídicos domésticos para a realização do direito à habitação adequada, dentre os quais, os apelos jurídicos, objetivando evitar despejos ou demolições planejadas através da emissão de uma contraordem judicial, procedimentos jurídicos objetivando uma indenização posterior a um despejo ilegal, dentre outras.

Por derradeiro, o Comentário Geral n.º 4 do Comitê DESC/ONU recorta uma modalidade de hipervulnerabilidade, relacionada ao aspecto urbano, que são os despejos forçados, que, à primeira vista, são incompatíveis com as requisições do PIDESC e apenas podem ser justificados em hipóteses excepcionais. E neste grupo (moradores de assentamentos informais em contexto de despejo forçado), é possível, ainda, identificar sujeitos ainda mais vulneráveis (sobrecamadas de vulnerabilidade).

COMENTÁRIO GERAL N.º 7 DO COMITÊ DESC DA ONU

- O Comentário Geral n.º 7 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais versa sobre os despejos forçados, assim entendidos “a remoção permanente ou temporária, contra a vontade dos indivíduos – há a menção, no Comentário Geral, das mulheres, das crianças, dos jovens, dos anciãos (*rectius*: idosos), dos povos indígenas, das minorias étnicas ou de outro tipo, assim como outros indivíduos e grupos vulneráveis, que se veem afetados por medida desproporcional decorrente da prática de despejos forçados – , famílias e/ou comunidades, das casas e/ou terras que ocupam sem provisão e o acesso a formas adequadas de proteção jurídica ou outra”, tomando-os como graves violações de direitos humanos atrelados a conflitos internos e violência popular ou étnica ou ao discurso justificante de desenvolvimento econômico-espacial:
- “Outros casos de desalojamento forçado ocorrem em nome do desenvolvimento. As expulsões podem ser realizadas nem conexão com conflitos sobre direitos de terra, projetos de desenvolvimento e infraestrutura, como a construção de barragens e outros projetos de energia em larga escala, a aquisição de terras associadas à renovação urbana, renovação habitacional, programas de embelezamento da cidade, a limpeza da terra para fins agrícolas, especulação desenfreada da terra, ou a realização de grandes eventos esportivos como os Jogos Olímpicos”.
- Segundo o item 10 do Comentário Geral, em todos estes grupos, as mulheres são particularmente vulneráveis em virtude da discriminação jurídica e de outras formas de discriminação que ocorrem em matéria de direito à propriedade (incluída a propriedade de uma moradia), o direito de acesso à propriedade à moradia, e sua particular vulnerabilidade aos atos de violência e de abuso sexual quando se quedam em determinado lugar.

HABITAT III

- A Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), ocorrida na cidade de Quito, Equador, de 17 a 20 de outubro de 2016, aprovou o documento final, uma Nova Agenda Urbana. Nos termos da Declaração, desde as Conferências das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos em Vancouver, em 1976, e em Estambul, em 1996, e a aprovação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, no ano 2000, foram constatadas melhoras na qualidade de vida de milhões de habitantes nas zonas urbanas, dentro os quais os habitantes de bairros marginais e assentamentos informais. Porém, subsistem diversas formas de pobreza. As desigualdades crescentes e a degradação ambiental ainda constituem relevantes obstáculos ao desenvolvimento sustentável. A exclusão social e econômica e a segregação socioespacial continuam sendo uma realidade irrefutável nas cidades e assentamentos humanos.

NEW URBAN AGENDA E REMOÇÕES FORÇADAS

- A Nova Agenda Urbana demonstra especial preocupação, dentre outras (hiper)vulnerabilidades, com os despejos forçados, notadamente nos itens 31, 107 e 111:
- 31. Nos comprometemos a promover políticas em matéria de moradia a nível nacional, subnacional (regional) e local que respaldem a realização progressiva do direito à moradia adequada para todos como elemento integrante do direito a um nível de vida adequado; que combatam todas as formas de discriminação e violência e impeçam os despejos forçados arbitrários e que centrem nas necessidades das pessoas sem casa, as pessoas em situações vulneráveis, os grupos de baixa renda e as pessoas com deficiência e propiciem ao mesmo tempo a participação e colaboração das comunidades e os interessados pertinentes na planejamento e aplicação dessas políticas, incluindo o apoio à produção social do habitat, em conformidade com a legislação e as normas nacionais.

NEW URBAN AGENDA E REMOÇÕES FORÇADAS

- 107. Encorajaremos a elaboração de políticas, instrumentos, mecanismos e modelos de financiamento que promovam o acesso a uma ampla gama de opções de moradias acessíveis e sustentáveis, incluídas as locações e outras formas de posse, assim como soluções cooperativas como a coabitação, os fundos fiduciários de terras comunitárias e outras formas de posse coletiva nas quais se tenham em conta a evolução das necessidades das pessoas e das comunidades, e a fim de melhorar a oferta de moradia (especialmente para os grupos de baixa renda), prevenir a segregação e os deslocamentos e despejos forçados arbitrários e proporcionar uma resignificação digna e adequada. Isso incluirá o apoio aos planos de autoconstrução e construção gradual de moradias, com especial atenção aos programas de melhoria dos bairros marginais e assentamentos informais.
- 111. Promoveremos a elaboração de normas adequadas e exequíveis no setor da moradia, incluídos, segundo o caso, os códigos de construção, regulamentos, permissões de construção, ordenamentos e leis de uso do solo e regulamentos de ordenação resilientes; combateremos e preveniremos a especulação, os deslocamentos, a falta de moradia e os despejos forçados arbitrários; e velaremos pela sustentabilidade, pela qualidade, pela acessibilidade, pela saúde, pela segurança, pela eficiência no uso da energia e dos recursos, e pela resiliência. Fomentaremos também uma análise diferenciada da oferta e da demanda das moradias baseada em dados de boa qualidade, oportunos e confiáveis a escala nacional, subnacional (regional) e local, tendo em conta as características concretas sociais, econômicas, ambientais e culturais.

3. A PROTEÇÃO DA VULNERABILIDADE URBANÍSTICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

- DIREITO À IGUALDADE
- POLÍTICA URBANA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ARTS. 182 E 183)
[PROPOSTA ORIGINÁRIA E TEXTO CONSTITUCIONAL FINAL]

DERIVAÇÃO DO DIREITO À IGUALDADE

- A proteção à vulnerabilidade decorre do direito fundamental à igualdade, previsto fundamentalmente na cabeça do artigo 5.º da Constituição da República de 1988.
- Consoante já sedimentado, a igualdade não se basta ao seu aspecto formal, a igualdade perante a lei. Além disso o direito à igualdade também se revela no aspecto material (aproximando-se do postulado da justiça), igualdade na lei e proteção especial destinada a certos grupos populacionais que guardam, em relação a terceiros, alguma relação de desnível ou, na sua forma mais gravosa, de vulnerabilidade, diante de determinados fatores, de ordem econômica, social, cultural, ou decorrentes de preconceito ou discriminação em relação a etnia, cor, classe social, gênero, identidade de gênero, orientação sexual, dentre tantos outros fatores de vulneração.

DERIVAÇÃO DO DIREITO À IGUALDADE

- Diante deste quadro não-isonômico, está o Direito autorizado à realização discriminações positivas a fim de anular ou mitigar fatores de vulneração e permitir à pessoa vulnerada ou vulnerável a dignidade e a plenitude de suas condições para a busca de sua felicidade e da realização de seu projeto de vida, ou, como melhor resume Osvaldo Canela Junior, “a igualdade substancial pressupõe condições materiais adequadas ao desenvolvimento do homem [e da mulher] como cidadão [e cidadã], legítimo partícipe das decisões políticas”.
- Conferir: MELLO, Celso Antonio Bandeira de. O conteúdo jurídico do princípio da igualdade. 3.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- CANELA JUNIOR, Osvaldo. Controle judicial de políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 51.

DERIVAÇÃO DO DIREITO À IGUALDADE

- A igualdade ingressa, nessa toada, em sua terceira fase (viés promocional), “que caracteriza a evolução do princípio no âmbito do constitucionalismo moderno, passou a ser referida a um dever de compreensão das desigualdades sociais, econômicas, e culturais, portanto, no sentido do que se convencionou chamar de uma igualdade social ou de fato, embora também tais termos nem sempre sejam compreendidos da mesma forma”*.
- A identificação de situação de vulnerabilidade e a especificação dos sujeitos de direito em sua concretude desafiam a formação de microssistemas protetivos, dentre os quais, com vistas a anular ou mitigar os fatores de vulneração urbanística, aquele destinado aos vulneráveis urbanos, mormente os/as moradores/as de assentamento informal e aqueles/as em contexto de remoção forçada.

*SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 2.ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 541.

EMENDA POPULAR DE REFORMA URBANA

- No Brasil, com a redemocratização e a instauração do poder constituinte originário, materializado na Assembleia Nacional Constituinte, no final da década de 19(80), houve a apresentação de uma emenda popular de reforma urbana, que tinha vista à introdução do direito à cidade como um direito fundamental (formalmente), por parte de importantes movimentos sociais articulados em uma frente nacional. A emenda popular assim previa, no que se refere ao direito à cidade:

“Artigo 1º - Todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar:

I – acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como a preservação do patrimônio ambiental e cultural;

II- gestão democrática da cidade.

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

TEXTO FINAL DO ART. 182 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

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. [\(Regulamento\)](#) [\(Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016\)](#)

§ 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.

TEXTO FINAL DO ART. 182 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

§ 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.

TEXTO FINAL DO ART. 183 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

**4. A PROTEÇÃO DA
VULNERABILIDADE
URBANÍSTICA NA LEGISLAÇÃO
URBANÍSTICA**

ESTATUTO DA CIDADE (UMA INTRODUÇÃO)

- O Estatuto da Cidade, que estabelece normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos/as cidadãos/ãs, bem como do equilíbrio ambiental, orienta-se por diretrizes gerais, previstas em seu artigo 2.º, tais como a garantia do direito a cidades sustentáveis, a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários seguimentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, o 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, dentre outras [diretrizes].

ESTATUTO DA CIDADE (UMA INTRODUÇÃO)

- Por derradeiro, para os fins perseguidos por este estudo, cumpre destacar a preocupação legislativa com a regularização fundiária, prevista, pelo art. 4.º. V, q, do Estatuto, como instrumento jurídico e político da política urbana, e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e normas ambientais, segundo o art. 2.º, inc. XIV, do Estatuto.

- É possível se falar em um microsistema protetivo do vulnerável urbano?

Muito obrigado!

- Email: aramalhoferreira@uol.com.br
- Facebook: Allan Ramalho Ferreira