

A CIDADE COMO *LÓCUS* PRIVILEGIADO: DA INTERCULTURALIDADE AOS DIREITOS HUMANOS

THE CITY AS PRIVILEGED LOCUS: INTERCULTURALITY OF HUMAN RIGHTS

Guilherme Massau¹
André Kabke Bainy²

Der Mensch gilt so, weil er Mensch ist, nicht weil er Jude, Katholik, Protestant, Deutscher, Italiener usf. ist.(§ 209)³

Sumário: Introdução. 1 A cidade como espaço privilegiado da *co-existência* humana. 2 Os aspectos cruciais da interculturalidade. 3 O Estatuto da Cidade como local proporcionador da realização dos Direitos Humanos. Conclusão. Referências.

Resumo: O artigo tem como objetivo destacar a importância do local para a realização dos Direitos Humanos – direitos fundamentais, na Constituição – sob as bases da interculturalidade. É tal importância se deve justamente ao fato de ser no *lôcus* citadino que as diferentes culturas se encontram e interagem, seja de forma constante ou esporádica. Embora o Estado dê acesso aos estrangeiros e permanência aos nacionais no seu território, é num local específico que as diferentes identidades se encontram e interagem. Com a globalização e seu grande fluxo de pessoas, o ambiente local ganha maior relevo, já que as cidades acabam sofrendo maior movimento migratório. É importante que a cidade possua condições de ordem normativa para enfrentar tanto o encontro entre as culturas quanto a formação de novas. Por isso, em sua condição de instrumento normativo básico, foi invocado o Estatuto da Cidade a fim de se delimitar e descobrir se existem dispositivos que enfrentem de modo suficiente os novos desafios da cidade. O método empregado é o analítico em face do contexto do Estatuto da Cidade. A pesquisa, por sua vez, consiste basicamente em bibliografia.

Palavras-chave: Cidade. Direitos Humanos. Interculturalidade. Estatuto da Cidade.

Abstract: The article aims to highlight the importance of the site for the realization of human rights - fundamental rights in the Constitution - under the foundations of interculturalism. And this importance is due precisely to the fact that the city locus that different cultures meet and interact, either constant or sporadic. In spite of the State provides the access to foreign and the permanence to nationals to and on its territory, is in a specific locus that the different identities

¹ Professor da Faculdade de Direito e do Mestrado em Sociologia da UFPel. Doutor em Direito pela Unisinos. Mestre em Ciências Jurídico-Filosóficas pela Universidade de Coimbra. Especialista em Ciências Penais pela PUCRS. E-mail: uassam@gmail.com

² Acadêmico da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas. Estagiário do Ministério Público Federal, na Procuradoria da República no Município de Pelotas. Pelotas/RS, Brasil.

³ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1986. p. 360.

meet and interact each other. With globalization and its large flow of people, the local environment gains greater relevance, considering that the cities suffer greater migratory movement. For that reason, it is important that the city has normative order conditions to face the collision between the cultures as well as the the formation of new ones. Therefore, the Statute of the City was invoked as the base document, in order to delimit and discover if there are other legal devices to face the new challenges of the city. The analytical method was employed in view of the context of the Statute of the City and the interculturality which reaches the city. The research on the other hand, basically consists in bibliography.

Keywords: City. Human Rights. Interculturality. Statute of the City.

Introdução

O processo de globalização (em uma de suas diversas facetas) vem estimulando diversas reflexões sobre o esgotamento da perspectiva monoculturalista que deve prevalecer no mundo. Nesse sentido, tem-se que a diversidade cultural deva ser mantida a fim de que não se perca a riqueza humana. É necessário um agir e um pensar intercultural, de modo que as diversas culturas existentes possam interagir com respeito, reconhecimento e solidariedade umas com as outras.

Se isso se constitui uma necessidade, tal interação terá sua imediata e profunda realização num local específico, que contemporaneamente é a cidade. Nela são realizadas todas as manifestações humanas, sendo impossível escapar desse espaço. O Estado – ambiente político-social no qual está inserida a cidade – é um espaço mais amplo, porém não é o espaço geopolítico microlocalizado adequado a se identificar os tipos de culturas ali existentes. Ou seja, no Estado pode (e geralmente é o que acontece) existir uma maior diversidade cultural do que na cidade. Por isso, a cidade passa a ser o local em que se pode definir o tipo de diálogo intercultural que está ocorrendo, além de se definir as interações que estão se constituindo, assim como os problemas específicos daí decorrentes. Contudo, não é necessariamente verdadeiro que o mesmo se observará no âmbito do Estado: podem haver semelhanças ou não.

Estabelecida essa emergente problemática, procurou-se destacar a cidade como espaço privilegiado da (co-)existência humana. Em termos de interculturalidade, preferiu-se dar uma ideia geral do que ela significa, sem entrar em divergências teóricas que afastariam do objetivo do texto, que é chamar a atenção da cidade como um espaço intercultural. Como se trata de uma análise jurídica, buscou-se no Estauto da Cidade dispositivos, os quais se acredita que sejam favoráveis às condições imprescindíveis para a interculturalidade na cidade.

1 A cidade como espaço privilegiado da (co-)existência humana

Em termos fenomênicos, a importância da cidade encontra-se no fato de ser este o local de nascimento e/ou de desenvolvimento do indivíduo. Salvo as exceções, os indivíduos desenvolvem suas atividades – pessoais e profissionais – em um local que, atualmente, se circunscreve aos limites da cidade – o que não significa a ausência de relações intercidades e internacionais, muito pelo contrário: tais relações ganham proporções mais intensas devido à facilidade da comunicação ofertada pelos avanços tecnológicos e dos meios de deslocamento físico. Evidencia-se, imediatamente, que os Direitos Humanos⁴ (em todas as suas gerações ou dimensões) se realizam no local onde o *ser humano* se encontra. Nesse caso, a cidade passa a ser o *locus* fundamental da concretização da dignidade humana a partir da efetivação dos Direitos Humanos.

É justamente na cidade em que o *indivíduo* terá acesso aos bens básicos, a todas as liberdades, aos direitos sociais e ao trabalho, viverá com a sua família, exercerá os direitos políticos e de nacionalidade, etc. Além disso, sabe-se que não é possível se abstrair a microesfera da materialização dos Direitos Humanos, pois a realidade se concentra ao redor imediato do *indivíduo* –, embora, atualmente, sofra influências das mais distintas esferas (seja mundial, continental, nacional ou regional). Destarte, evidencia-se que a cidade é um ambiente determinante e imprescindível para a concretização dos Direitos Humanos.

Destaca-se, ainda, que o art. 1º combinado com o art. 18 da Constituição Federal de 1988 (CF) incluíram, de maneira inédita na história brasileira, os Municípios como entes federativos ao lado dos Estados-membros, Distrito Federal e da União.⁵ Trata-se de uma união indissolúvel e não abolível (art. 60, § 4º, I, da CF), que visa a preservar a autonomia político administrativa do Município.⁶ O art. 29 da CF estabelece a lei que regerá o Município e o *quorum* qualificado⁷ para sua instituição, assim como o art. 30 da CF estabelece a competência dos Municípios, inviolável por qualquer outra esfera federal e reconhecida pelo judiciário.⁸ Cabe destacar, no entanto, que, ao contrário dos Estados-membros, o Município (ente federado) não possui representação no Senado.

O município é um *prius* em relação ao Estado.⁹ A *polis*, a *civitas* e as cidades muralhadas da Idade Média fogem da ideia de cidade atual, porém todas se caracterizam por serem um espaço delimitado de convívio intersubjetivo. Nesses três

⁴ Empregar-se-á a expressão de *Direitos Humanos* ao invés de direitos fundamentais, para ressaltar a importância internacional (universal) da concretização dos mesmos em um local determinado, a cidade.

⁵ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 344-345.

⁶ Cabe destacar a diferença entre Município e cidade, sendo que o primeiro é genérico e o segundo específico. O primeiro indica a circunscrição administrativa autônoma do Estado, governada por um perfeito e pela câmara dos vereadores. A cidade caracteriza-se pelo complexo demográfico formado pela concentração populacional onde se desenvolve atividades de caráter mercantil, industrial, financeiro e cultural. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI**: dicionário da língua portuguesa. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. p. 469 e 1381.

⁷ O *quorum* qualificado, em termos de requisito formal, **aproxima** o grau de rigidez da lei orgânica ao da carta constitucional (Art. 60, § 2º, da CF).

⁸ BONAVIDES, **Curso de direito constitucional**. p. 346 e 354-355.

⁹ BONAVIDES, **Curso de direito constitucional**. p. 348.

espaços, de épocas distintas, foi matizada a concepção de comunidade identitária (a nação da modernidade), ou seja, os indivíduos nascidos ou acolhidos nesses espaços acabavam por absorver o patrimônio cultural, tornando-se um membro da comunidade. Os três locais, guardadas as suas respectivas diferenças, constituíam um ambiente uniforme, em que os seus habitantes participavam e cultuavam costumes, cultos e eventos em comum. Tratava-se de comunidade restrita e homogênea em vários aspectos culturais.

Com o advento do Estado moderno/nação, o espaço independente da cidade foi incluído no âmbito de poder estatal, fazendo com que a cidade se tornasse mais um elemento a estar sob a égide de dito poder. Com isso, ela perde independência e, aos poucos, justamente por estar inserida num contexto ampliado e heterogêneo, acaba por receber inúmeras influências externas aos seus limites espaciais. A migração de indivíduos (identificados com o mesmo ou brasão de nacionalidade) entre as cidades torna-se parte da liberdade de locomoção instituída entre as fronteiras do Estado nação. Por conseguinte, as *mundividências* restritas à cidade ampliam-se para um amálgama de influências culturais (sentido amplo).

A globalização radicalizou as diferenças locais no sentido de as cidades receberem diversas culturas de outras nacionalidades de forma permanente ou esporádica. Se as cidades outrora eram formadas por culturas definidas a partir da sua instituição e colonização, é nesse momento que as cidades abraçam diferenças culturais difusas e que, por estarem ocupando um mesmo espaço político, social, jurídico e administrativo, precisam coexistir de forma a manter a ordem social e a dignidade humana de todos que nela habitam.

A cidade se descaracteriza como local de cultura exclusivamente uniforme – embora nas pequenas cidades ainda seja possível se identificar uma uniformidade cultural – para abrigar a multiculturalidade. Diversas culturas convivem no mesmo espaço urbano delimitado. É o desafio que se lança ao ordenamento jurídico, cujo objetivo é manter a coexistência das diferenças sem que a força reduza a riqueza que essas diferenças culturais legam ao *gênero humano*.

2 Os aspectos cruciais da interculturalidade

A interculturalidade é uma perspectiva nova e necessária para se compreender o *mundo-da-vida*. Isto pelo fato de não se poder mais ignorar os problemas ocasionados pelo convívio de várias culturas distintas num mesmo espaço – no caso deste texto, na cidade. No entanto, não se trata apenas da habitação de um espaço comum, mas na inadmissibilidade de uma cultura se sobrepor, mutilar ou neutralizar outras, mesmo sob o manto normativo estatal. O espaço para discriminações, desprezos e proibições culturais foi reduzido à condenação de tais atitudes. A cultura, elemento essencial do *ser humano*, compõe inarredavelmente a dimensão da concretização dos Direitos Humanos e, por conseguinte, do alcance da dignidade humana.

Cada indivíduo poderá exercer e manifestar a sua cultura, dentro dos limites que não ofenda nem inviabilize outras, sem que com isso seja discriminado. As limitações culturais devem respeitar os limites das demais culturas, pois a viabilidade das culturas deve ser recíproca. Por isto, surge a necessidade da interculturalidade como horizonte prático-normativo,¹⁰ além das demais dimensões que ela possa e deva assumir. Daí é de reconhecer o diálogo entre o universalismo e o particularismo dos Direitos Humanos. Em essência, universalizar os Direitos Humanos é reconhecer a diversidade cultural da dimensão de promoção da dignidade humana em termos particulares (regionais).¹¹

O isolamento cultural nunca existiu, pois a cultura não é autoformada. Na sua criação e mudanças participam diversas perspectivas culturais intersubjetivas. Ela surge de um amálgama de influências que confluem em um sentido ordenado. Como nenhum indivíduo é igual ao outro, somente em sua *dignidade humana* (ou humanidade),¹² também não é possível reduzir a diversidade humana a uma única cultura, pois esta é fruto da *semelhança* humana em aspectos históricos e sociais, e não da igualdade íntima-experencial. Os indivíduos de uma mesma cultura podem manifestar-se de forma semelhante ou não, haja vista que em cada um a cultura pode vir assimilada de uma forma particular. Isso corresponde à ideia de que mesmo nos casos de uma mesma manifestação cultural, essa pode assumir inúmeros significados entre os indivíduos participantes. Isto se deve a experiência peculiar de cada indivíduo, tanto no tempo como no espaço.

A cultura situa o Homem no seu espaço e no seu tempo, mas não pode retirar de outrem o espaço nem o tempo (pois isso seria retirar-lhe a dignidade). Destarte, a juridicidade cultural não pode ser monodimensional, pelo contrário, atualmente deve ser multidimensional.¹³ Dentro da esfera cultural, a cada indivíduo é possibilitado apropriar-se da tradição cultural e imobilizá-la, porém sem que se deva atrelá-la ao passado, mas tratá-la como fortuna atual.¹⁴

As culturas são parâmetros históricos de ação e de compreensão a serem realizadas, no cotidiano, por indivíduos concretos, que não as interpretam de forma uniforme. Por consequência, a dinâmica interna da cultura não se resume à confirmação da sua tradição, mas se estende à dialética de tradição e inovação. Ela

¹⁰ A interculturalidade deve ser sempre considerada na prática desembocando na solidariedade. BECKA, Michelle. **Interculturalidade no pensamento de Raúl Fornet-Betancourt**. Trad. Benno Dischinger. São Leopoldo: Nova Harmonia, 2010. p. 10 e 14.

¹¹ Para esse debate *vide*: PISANO, Attilio. **I diritti umani come fenomeno cosmopolita**. Internazionalizzazione, regionalizzazione, specificazione. Milano: Giuffrè, 2011.

¹² Repete-se literalmente as palavras de HEGEL, justamente pela importância e norte que elas dão ao mandamento jurídico: *Das Rechtsgebot ist daher: sei eine Person und respektiere die anderen als Personen*. (§ 36). HEGEL, **Grundlinien der Philosophie des Rechts**. p. 95.

¹³ O conceito de cultura é aberto e dinâmico, não se trata de uma noção monádica e de unidades protegidas, nem de acobertadas e imutáveis elementos determinantes do *ser humano*. Por isto, é complicado defender o determinismo cultural, pois diante dela se exige respeito e reconhecimento, pelo fato de ela representar o horizonte do pensar e agir do Homem. No entanto, não implica reconhecê-la e respeitá-la acriticamente como um estado perene de cultura. BECKA, **Interculturalidade no pensamento de Raúl Fornet-Betancourt**. p. 38.

¹⁴ BECKA, **Interculturalidade no pensamento de Raúl Fornet-Betancourt**. p. 38.

faz o Homem e sua autoconsciência de que se é Homem não somente pela sua existência, mas pelo significado e sentido da existência.¹⁵ É diferença do mundo cultural e do natural, e somente o ser humano possui esses dois mundos.¹⁶ E nesse aspecto sabe-se que há uma reciprocidade de fazeres: o Homem é produto cultural, assim como a cultura é produto humano, ou seja, ambos se apropriam mutuamente. Destarte, não se trata de algo pacífico, não existindo uma sociedade ideal isenta de conflitos em seu interior. Com isto, a interculturalidade está instalada dentro da cultura.¹⁷

Disso depende o futuro e a qualidade das relações intersubjetivas e, por consequência, a viabilidade da espécie humana e do mundo. É imprescindível o senso de acolhimento à interculturalidade para que se viabilize a coexistência das culturas, assim como a própria coexistência dos *seres humanos*. Neste sentido, é curial primar pela riqueza humana (em *lato sensu*) de forma solidária, ou seja, quanto mais rico humanamente o *eu* é, tanto mais rico, no mesmo sentido, os *outros* são. Da mesma forma, quanto mais pobre humanamente o *eu* é, tanto mais pobre os *outros* serão.¹⁸ A postura intercultural prima pelo encontro e pelo trato com outras culturas e suas respectivas formas de pensar com a finalidade de enriquecimento mútuo.¹⁹

No contexto intercultural é essencial destacar a *humanitas*, compreendida como o processo de desenvolvimento da existência humana autoqualificada com a existência com e entre *outros*. Não existe um *si-mesmo* isolado, mas com e entre os *outros*. Tal dinâmica dá-se na prática libertadora organizada pelos *indivíduos* com uma prática comum constituindo uma comunidade de ação. Por conseguinte, uma razão separadora seria oposta à orientação intercultural. A prática desta comunidade deve desembocar na solidariedade para romper com as estruturas dominantes (mono)culturais.²⁰

O pressuposto básico para a interculturalidade é o conflito interno da diferença intracultural que se complementa reciprocamente pelo diálogo. As culturas se encontram entre si numa relação de troca, sem considerá-la como ameaça à própria identidade. A identidade cultural se constitui por meio de um processo inacabado de orientação mútua constitutiva do *eu* e do *outro*. As identidades culturais são formadas pela delimitação e influência de outras culturas. A interculturalidade, desta forma, é a interação entre diferentes culturas como processo real de vida favorável à convivência de diferentes culturas. Isto facilita o projeto político de reorganização das relações internacionais e molda a coexistência das

¹⁵ PAIM, Antônio. **Problema do culturalismo**. 2. ed. Porto Alegre: Edipuc, 1995. p. 71-72.

¹⁶ Diferença que participa da delimitação do conceito de cultura, *vide*: STENGER, Georg. **Philosophie der Interkulturalität**. Erfahrung und Welten. Eine phänomenologische Studie. Freiburg/München: Karl Alber, 2006. p. 30-31.

¹⁷ BECKA, **Interculturalidade no pensamento de Raúl Fornet-Betancourt**. p. 38-40.

¹⁸ NEVES, António Castanheira. **Coordenadas de uma reflexão sobre o problema universal do direito** – ou as condições da emergência do direito como direito. In: Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Collaço. v. II. Coimbra: Almedina, s.d. p. 852.

¹⁹ BECKA, **Interculturalidade no pensamento de Raúl Fornet-Betancourt**. p. 45.

²⁰ BECKA, **Interculturalidade no pensamento de Raúl Fornet-Betancourt**. p. 16 e 32.

culturas por meio do reconhecimento e da reciprocidade,²¹ além de fornecer fundamentos sólidos para a construção de espaços comuns (cidade) cosmopolitas com plenitude de interação entre culturas.

O diálogo intercultural deve se manter disposto à mudança e, se ainda modesto, à paciência, visto que essa se constitui como elemento importante, pois em se tratando do encontro das diferenças, somente o tempo contribuirá na percepção, compreensão e valoração do diferente pelo seu reconhecimento. O espaço resultante desta postura é o *inter*, no qual o diferente permanece indeterminado e o *indivíduo* declina do juízo e da conceituação. Para que surja uma comunicação consensual e universal, a coexistência solidária²² da pluralidade das diversas experiências deve se tornar efetiva. Tendo na compreensão exurgente deste movimento uma maneira nova de apreensão do *mundo-da-vida* com o foco no Homem concreto.²³

A marca da interculturalidade é o *outro*, ou seja, aquilo que se apresenta estranho ao *eu*. O modo de pensar interculturalmente se encontra na alteridade – na não negação do diferente, mas na sua compreensão e na sua inclusão. Mas uma inclusão que deva ser levada a sério em duas perspectivas: a do *outro* concreto e a do *outro* epistemológico, contraposto ao *eu*. Disso redundo o objetivo de convivência de diferentes culturas e de indivíduos em suas culturas, num reconhecimento recíproco de inclusão. Este objetivo é alcançável por meio do esforço de solidariedade com base na recíproca relação e dependência das intersubjetividades.²⁴

Todo esse esforço acontece em um local, a cidade. Por isso ela é elemento importante para a formação e manutenção da interculturalidade, pois ela precisa ser receptiva à diferença e cosmopolita na sua dinâmica. Contudo, tratar-se-á aqui dos elementos jurídicos que estão à disposição no Estatuto da Cidade e que tendem a favorecer a interculturalidade.

3 O Estatuto da Cidade como mecanismo proporcionador da realização dos Direitos Humanos

É essencialmente na cidade²⁵ que a maioria dos brasileiros reside,²⁶ ou seja, desenvolve-se como indivíduo e como ser social. O *mundo-da-vida* de cada um está intimamente atrelado ao espaço de interação social no qual participa. Embora sejam sentidas influências internacionais, nacionais ou regionais – que por vezes são inclusive preponderantes –, são as locais (cidadinas) que constituem o cerne imediato

²¹ BECKA, **Interculturalidade no pensamento de Raúl Fornet-Betancourt**. p. 44-45.

²² A solidariedade como esforço comum da universalização da dignidade humana, e não de uma reivindicação temporal e espacialmente delimitada.

²³ BECKA, **Interculturalidade no pensamento de Raúl Fornet-Betancourt**. p. 46-47 e 53-56.

²⁴ BECKA, **Interculturalidade no pensamento de Raúl Fornet-Betancourt**. p. 71 e 89-90.

²⁵ *Vide* distinção entre cidade e município.

²⁶ Segundo os resultados apresentados pelo IBGE por meio do Censo Demográfico 2010, a população urbana totaliza 160.925.792 pessoas, enquanto a população rural alcança o número de 29.830.007 indivíduos. Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>, acessado em 23.01.2015, às 15h48min.

do sentido do *indivíduo* no *mundo-da-vida*. É nesse espaço de convívio e de inter-relações que cada um capta a realidade do *outro* e constrói a sua realidade e o seu próprio sentido da vida. Por isso, a contingência da cidade torna-se fundamental, sendo necessária a construção, a promoção e a proteção de um ambiente favorável à aplicação dos Direitos Humanos, em sua faceta contemporânea (intercultural).

A Constituição Federal de 1988 determinou que o Município compusesse a estrutura federativa como ente federativo (art. 1º e art. 18 da CF). Não é apenas considerá-lo uma entidade político-administrativa e financeira autônoma, mas um *locus* peculiar no desenvolvimento de cada indivíduo e da sociedade como um todo. Além disso, reconhecer o Município como ente federado implica em viabilizar a manutenção e manifestação da cultura e da história local conforme a vontade democrática dos munícipes. Por isso, a autonomia municipal encontra-se dotada de capacidades: de auto-organização; de autogoverno; normativa própria; de autoadministração. No espaço municipal a democracia se realiza, sendo pressuposto para a autonomia – absoluta em suas competências exclusivas e relativa nas demais – da cidade. A isso se agregam as competências exclusivas, comuns e suplementares (arts. 23, 29, 30 e 182 da CF).²⁷

E no sentido de a cidade passar a ser o *locus* fundamental da concretização da dignidade humana, a própria Constituição Federal de 1988 fixou competência aos Municípios para o fim de promover tanto o *adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano* (art. 30, VIII, CF), quanto a *proteção do patrimônio histórico-cultural local* (art. 30, IX, CF). Outorgou-lhes, ademais, a responsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano, cujo objetivo é *ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes* (art. 182, *caput*, CF), sendo que a mesma será instrumentalizada, dentre outras formas, pela aprovação de plano diretor nas Câmaras Municipais das cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 182, § 1º, CF).

Nota-se que a Magna Carta assim estabelece parâmetros gerais para o desenvolvimento urbano, que veio a ser posteriormente esmiuçado com a regulamentação dada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). É nessa circunstância que a importância da cidade ganha ainda mais arrimo legal.

Com efeito, a partir da discussão legislativa e posterior normatização da matéria, uma das consequências foi a conclusão de que

a atuação urbanística é uma atividade do Poder Público, visto que a urbanização gera desordenação das cidades, conflitos entre interesses coletivos e interesse dos proprietários e caos público. A composição

²⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 620-622.

destes problemas é função das normas que compõem o Direito Urbanístico.²⁸

A expansão urbanística vivida nas últimas décadas do século passado é um retrato da desordenação acima referida. Isso porque, por muito tempo, a preocupação do poder público no aspecto tangenciava, apenas, à tutela e garantia do direito de propriedade (em um caráter eminentemente privatístico). Ou seja, buscava-se a proteção dos direitos individuais e individualmente considerados, sem haver uma clara preocupação com o *todo comum*.

Todavia, a quebra de paradigma recentemente experimentada – e aqui defendida, no sentido do reconhecimento da interculturalidade como instrumento de coabitação de distintas culturas sem que isso signifique a sobreposição de uma em relação à outra –, evidenciou a necessidade de uma atuação estatal ainda mais concreta, para além de tão somente proteger o direito de propriedade, mas sim pensá-lo de modo mais efetivo e planejado em meio aos outros mecanismos referentes à ocupação do espaço. Tal fato veio a ser atendido, mais precisamente, com a previsão constitucional e a posterior edição do Estatuto da Cidade já citados.

Sendo o principal expoente normativo do chamado direito urbanístico, o Estatuto das Cidades acaba correspondendo a um arcabouço normativo que possibilita, dentre outras: a fixação de conceitos; a edição de normas gerais de direito urbanístico, assim como diretrizes para o desenvolvimento urbano; a criação e regulamentação de instrumentos importantes à viabilidade operacional do direito urbanístico; e a articulação entre os instrumentos de política urbana e os outros sistemas normativos.²⁹

Os instrumentos de política urbana lá previstos podem ser subdivididos, por sua vez, em: diretrizes gerais da política urbana; instrumentos destinados a assegurar que a propriedade urbana atenda a sua função social; instrumentos de regularização fundiária; e instrumentos de gestão democrática da cidade.³⁰ Abertura orientada pelo Estatuto das Cidades favorece a dimensão da interculturalidade, ou seja, acaba por facilitar o encontro e intercâmbio entre culturas.

Como bem sintetizou Raquel Rolnik,³¹ além de ser encarregado de definir o que significa cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana (art. 182, CF), do Estatuto em comento podem ser extraídos três campos de inovação por ele introduzidos.

²⁸ SANTIN, Janaína Rigo; MATTIA, Ricardo Quinto. Direito Urbanístico e Estatuto das Cidades. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (orgs.). **Direito ambiental: meio ambiental urbano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 537.

²⁹ Ibidem, p. 539-540, citando os argumentos de SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). **Estatuto da cidade – Comentários à Lei Federal**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 44-60.

³⁰ SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade: instrumento de reforma urbana. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo: Cadernos Pólis 4, 2001, p. 10.

³¹ ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade – instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo: Cadernos Pólis 4, 2001, p. 5.

O primeiro relaciona-se ao fato de trazer um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para, mais do que normatizar, induzir as formas de uso/ocupação do solo. Já o segundo campo de inovação diz respeito a uma nova estratégia de gestão, com forte auspício democrático, que visa a incorporar a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios cujo objeto seja o próprio destino da cidade. Por fim, o terceiro campo faz referência à ampliação das hipóteses de regularização das posses urbanas, visando a uma melhor regularização da matéria haja vista não raras às vezes haver circunstâncias claramente “*situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal*”.³²

Tais aspirações ficam evidenciadas já no parágrafo único do art. 1º do referido estatuto, ao afirmar que a Lei nº 10.257/2001 “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 ambiental”. Referido dispositivo deixa clara a alta carga axiológica que orienta toda a codificação, e demonstra, de certa forma, a necessidade de que se tenha uma cidade pelas (e para as) pessoas que nela habitam.

O Estatuto da Cidade – EC – é uma exigência constitucional que veio proporcionar a efetivação da autonomia municipal no sentido de potencializar a federação e estabelecer um espaço de coexistência sustentável. O EC (art. 1º, *caput*, da Lei n. 10.257/2001) regulamenta a política urbana constante nas diretrizes constitucionais dos arts. 182 e 183³³ da Constituição Federal. A CF manteve intocável o princípio da propriedade privada. No entanto, enfatizou a ação do Poder Público sobre o imóvel urbano, submetendo-o a imperativos de interesse social. Com isto, a organização da cidade em relação aos espaços privados adquire caráter publicístico – sem anular a garantia individual do direito de propriedade –, pois está diretamente relacionada ao cidadão que cotidianamente interage com o espaço urbano. O cidadão (art. 1º, II, da CF) tem sua valorização no EC a partir da concepção das cidades sustentáveis, garantindo os direitos fundamentais decorrentes, direta e indiretamente, da sustentabilidade impressa na política urbana e na gestão da coisa pública. Surgem as perspectivas da distinção entre o público e o privado com maior nitidez e a gestão (em todas as suas dimensões) democrática do espaço de coexistência.³⁴

O EC é o mecanismo legal que estabelece regras gerais no afã de disciplinar o espaço urbano com a finalidade de proporcionar uma ordem pública de interesse social que regula a propriedade urbana voltada ao bem coletivo, do bem-estar e da segurança dos cidadãos e do equilíbrio do meio ambiente (art. 1º, § único, do EC). Embora o EC trate da regulação da propriedade urbana, destacar-se-á os preceitos e princípios que regem a citada Lei. Pois são essas diretrizes que informam a coexistência dos indivíduos no espaço urbano e devem estar de acordo com os Direitos Humanos e a Constituição. Além do mais, deve-se introduzir na reflexão a

³² ROLNIK. Op. cit.

³³ Artigos que devem ser combinados com: art. 24, I, *in fine*, § 1º, da CF.

³⁴ FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Estatuto da cidade comentado**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 3-6, 15-16 e 23.

perspectiva da convivência intercultural, própria de cidades com o perfil contemporâneo.

As diretrizes da política urbana assumidas pelo EC (art. 2º)³⁵ consistem na garantia do direito a cidades sustentáveis, que compreende o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer (art. 2º, I, do EC). Com isso, cada morador da cidade passa a ser titular de direito público subjetivo, podendo exigir a efetivação deste direito à Administração pública. Trata-se da efetivação de uma política urbana voltada à dignidade da pessoa humana. Os habitantes da cidade dispõem, portanto, do poder de exigir dos governantes, sob pena de sanção, a efetivação do direito à cidade sustentável, demonstrando, tal exigência, um aspecto de cidadania realçada pela Constituição de 1988.³⁶

A sustentabilidade da cidade envolve o direito à terra urbana como imóvel urbano. A propriedade privada permanece como direito fundamental, mas deve se conformar às necessidades de ordenação e de desenvolvimento da cidade, conforme as exigências do plano diretor. O direito à moradia, direito fundamental (art. 6º da CF c/c Lei n. 8.009/90), inclui-se nisto, no intuito de buscar a concretização dos valores supremos da dignidade humana e da família, principalmente. O saneamento ambiental corresponde a condições salubres, por conseguinte, ao direito à vida ecologicamente equilibrada, tanto na sua promoção quanto no evitar a degradação ambiental. Conjuntamente, aparece o direito à infraestrutura urbana priorizando os fundamentos do art. 1º, II e III, da CF, devendo esta se conformar às exigências da terra urbana, da moradia, do saneamento ambiental e da infraestrutura.³⁷

O transporte está incluído na sustentabilidade da cidade. Trata-se de facilitar e viabilizar o acesso ao trabalho, ao lazer, aos serviços médicos, à educação etc. O transporte deve se coadunar à eficiência, ao mínimo de ruído, ao redimento energético, ao mínimo de emissão de poluição etc. Com isso, também se encontra a ocupação do espaço urbano racionalmente pensada para a implementação dos serviços públicos básicos, a fim de evitar carências e dificuldades na prestação de tal serviço. O direito ao trabalho deve ser favorecido pela política urbana, ou seja, sem prejuízo sensível ao trabalho dos indivíduos – p. ex. plano habitacional localizado em distâncias que inviabilizam o deslocamento ao trabalho. Por fim, o direito ao lazer inclui-se na política urbana de modo que os espaços e infraestrutura para o lazer devam ser planejados, erguidos e conservados no espaço urbano.³⁸

Inclui-se a gestão democrática que envolve a participação da população e de associações representativas dos vários setores da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 2º, II, do EC). Com isso, há uma ampliação da participação popular

³⁵ Abordar-se-ão apenas as diretrizes relevantes à presente reflexão. As demais serão omitidas.

³⁶ FRANCISCO, *Estatuto da cidade comentado*. p. 26-27.

³⁷ FRANCISCO, *Estatuto da cidade comentado*. p. 27-35.

³⁸ FRANCISCO, *Estatuto da cidade comentado*. p. 35-38.

direta (art. 1º, § único, da CF c/c art. 29, XII, da CF) na política urbana, ampliando-se também, destarte, a responsabilidade do cidadão diante da coisa pública.³⁹

Também abrange o planejamento das cidades, no sentido da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município, a fim de evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos em relação ao meio ambiente (art. 2º, IV, do EC). Nota-se que tanto o inciso IV quanto o inciso V procuram descrever as medidas e elementos a comporem o planejamento municipal, com o objetivo de efetivar o inciso I do art. 2º do EC. Logo, disciplina a distribuição espacial da população e das atividades econômicas no espaço urbano, evitando e corrigindo distorções e os efeitos negativos do crescimento urbano e sobre o meio ambiente. Para viabilizar os objetivos dos princípios e dos objetivos do EC devem ser fornecidos equipamentos urbanos e comunitários, transportes e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população conforme as características locais (art. 2º, V, do EC).⁴⁰

O EC prevê, ademais, a necessidade de proteger, de preservar e de recuperar o meio ambiente natural e construído, o patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (art. 2º, XII, do EC).⁴¹ Esse inciso dá especial destaque à importância cultural-histórica que envolve a identidade dos habitantes da cidade, espaço essencial no desenvolvimento individual e social de cada *ser humano*. Ainda, possibilita a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por pessoas de baixa renda por meio do estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (art. 2º, XIV, do EC).⁴² Observa-se nesse inciso a tentativa de inclusão e dignificação, em termos urbanísticos, das pessoas economicamente desfavorecidas. Por meio disso, atribui-se ao indivíduo aporte para que ele exerça com maior acuidade a sua cidadania que, antes de qualquer outro espaço, é concretizada no âmbito da cidade.

Alguns instrumentos jurídicos e políticos para concretizarem o EC são: desapropriação; servidão administrativa; limitações administrativas; tombamento de imóveis e de mobiliário urbano; instituição de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; referendo popular e plebiscito; demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; legitimação de posse (art. 4º, V, do EC).

³⁹ FRANCISCO, **Estatuto da cidade comentado**. p. 39-40.

⁴⁰ FRANCISCO, **Estatuto da cidade comentado**. p. 42-43.

⁴¹ FRANCISCO, **Estatuto da cidade comentado**. p. 57.

⁴² FRANCISCO, **Estatuto da cidade comentado**. p. 58.

O Capítulo IV trata da gestão democrática da cidade ao introduzir meios democráticos de decisão da organização da cidade. Destarte o art. 43 do EC elenca quatro instrumentos que perfazem democraticamente a gestão: órgãos colegiados de política urbana (no Município, no Estado e na União); debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre temas de interesse urbano (municipal, estadual e nacional); iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O Capítulo III do Estatuto da Cidade é o fragmento competente para regulamentar os parâmetros mínimos do chamado Plano Diretor, que, pelo próprio texto legal, *é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana* (art. 40, *caput*), sendo mecanismo componente do *processo de planejamento municipal* (art. 40, § 1º), e que deve abranger o território municipal como um todo (art. 40, § 2º). Para que alcance a finalidade precípua de servir como instrumento de regulamentação do espaço urbano, deverá, ainda, ser revisto ao menos a cada 10 (dez) anos (art. 40, § 3º), sendo que para a sua elaboração, bem como na fiscalização de sua implementação, deverão ser garantidos os mecanismos de gestão democrática, como a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e a publicidade e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (art. 40, § 4º, I, II e III).

Depreende-se que o intuito do referido capítulo do Estatuto da Cidade visa, justamente, a dar força e efetiva autonomia política aos municípios no que tange à promoção da adequada política urbana. Caso tal competência não fosse atribuída, pouco valeria ao Município gozar do *status* de ente da Federação, e em nada importaria o fato de ser nas cidades que o ser humano se encontra e concretiza os seus bens mais básicos. Contudo, com dita competência, igualmente sobrevém a responsabilidade de ser obrigatória a confecção do plano diretor nas circunstâncias elencadas no art. 41 do EC, bem como haver a previsão de um mínimo de aspectos a serem abordados em seu teor (arts. 42, 42-A e 42-B, EC).

Já o art. 44 do EC, em alusão à gestão orçamentária participativa no âmbito municipal, estabelece a realização de debates, audiências e consultas públicas como condição obrigatória à posterior aprovação das propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual pela Câmara Municipal.

Por fim, o art. 45 do EC impõe aos gestores das regiões metropolitanas a inclusão da participação da população e das associações representativas dos diversos setores como modo de garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.⁴³

A implementação dos meios democráticos, exigências do EC, abrem os horizontes para as inúmeras manifestações de interesse dos distintos grupos sociais coexistentes na cidade, que se fazem presentes no espaço público urbano. Trata-se

⁴³ FRANCISCO, *Estatuto da cidade comentado*. p. 262-274.

do momento oportuno para o exercício da cidadania e do reconhecimento da pluralidade cultural existentes, atualmente, na cidade.

Conclusão

É conhecido e inegável o fato de que a globalização e a internacionalização das relações sociais têm como consequência, dentre outras, o choque entre diferentes culturas, razão pela qual a perspectiva monoculturalista de se enxergar o mundo vem perdendo fôlego e sofrendo constantes objeções. Mas ainda é necessário que se continue aprendendo a lidar com esse fenômeno que se apresenta já irreversível.

Nesse contexto, o marco teórico trazido contemporaneamente pela interculturalidade mostra-se como aquele mais razoável para a compreensão correta do *mundo-da-vida*, de modo que justamente visa a permitir a interação entre as culturas com respeito, reconhecimento e solidariedade.

Tal perspectiva teórica, além de servir como instrumento hábil à quebra do paradigma outrora dominante – a saber, o monoculturalismo que culminava na eterna tentativa de sobreposição de uma cultura em relação à outra –, pode e deve, ademais, servir como fundamento tanto para as futuras escolhas políticas a serem adotadas quanto para os instrumentos jurídicos a serem doravante criados e/ou aplicados no que tange à organização, planejamento, e adequado aproveitamento das cidades.

Tal circunstância revela-se imperiosa e indissociável da primeira, visto que, se de um lado é inegável o constante choque de culturas ocorridos contemporaneamente, não é menos verdade que é principalmente nos ambientes locais (citadinos) que esse encontro de cultura se maximiza – e por isso mesmo é lá, antes de qualquer outro lugar, que deve ser levada em conta a perspectiva intercultural, assim como é lá que devem ser adotadas as políticas urbanas de modo a viabilizarem a concretização dos direitos humanos.

A Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, o Estatuto da Cidade trouxeram sofisticada regulamentação ao chamado direito urbanístico brasileiro, servindo como arcabouço mínimo ao tratamento da matéria no âmbito nacional.

Ao avocar como sua atividade a atuação urbanística, resta ao Poder Público a busca por soluções aos problemas decorrentes do fenômeno da urbanização. E é certo que tais problemas não se restringem àqueles relacionados à utilização do espaço urbano, mobilidade urbana, ambiente urbano equilibrado, etc. – comumente observados e que devem, por óbvio, ter a atenção devida –, mas também às dificuldades decorrentes do próprio encontro entre diferentes culturas, inclusive tutelando e efetivando os Direitos Humanos em meio a esse choque cultural. Logo, deve haver atuação estatal também nesse sentido, não mais se admitindo argumentos restritivos para eventual omissão.

Analisando os dispositivos legais pertinentes, verifica-se, assim, que tanto a Constituição Federal quanto o Estatuto da Cidade dispõem de interessantes mecanismos para a adequada promoção da interculturalidade e para a concretização dos Direitos Humanos no *locus* citadino principalmente por, ao traçarem as diretrizes gerais da política urbana, visarem à função social da propriedade urbana e à gestão democrática da cidade.

Sua efetivação dependerá, no entanto, de que a postura a (continuar a) ser adotada leve a sério a profundidade da matéria, bem como a amplitude dos instrumentos jurídicos já disponíveis por meio dos diplomas legais citados, encarando ambos sob a ótica do diálogo intercultural, o qual já vem se mostrando como a construção racional mais sólida para a adequada compreensão dos fenômenos sociais contemporâneos.

Referências

BECKA, Michelle. **Interculturalidade no pensamento de Raúl Fonet-Betancourt**. Trad. Benno Dischinger. São Leopoldo: Nova Harmonia, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI**: dicionário da língua portuguesa. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Estatuto da cidade comentado**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse**. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1986.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010**. In: Sinopse do Censo Demográfico 2010. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>. Acesso em: 23 jan. 2015.

NEVES, António Castanheira. **Coordenadas de uma reflexão sobre o problema universal do direito** – ou as condições da emergência do direito como direito. In: Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Collaço. v. II. Coimbra: Almedina, s.d.

PAIM, António. **Problema do culturalismo**. 2. ed. Porto Alegre: Edipuc, 1995.

PISANO, Attilio. **I diritti umani come fenomeno cosmopolita**. Internazionalizzazione, regionalizzazione, specificazione. Milano: Giuffrè, 2011.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade – instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. *In*: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade**: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo: Cadernos Pólis 4, 2001.

SANTIN, Janaína Rigo; MATTIA, Ricardo Quinto. Direito Urbanístico e Estatuto das Cidades. *In*: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (orgs.). **Direito ambiental**: meio ambiental urbano. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

STENGER, Georg. **Philosophie der Interkulturalität**. Erfahrung und Welten. Eine phänomenologische Studie. Freiburg/München: Karl Alber, 2006.

Recebido em 27/01/2015

Aceito em 18/06/2015