O urbanismo e o direito por um prisma interdisciplinar: um estudo sobre a produção normativa para a efetivação do direito à cidade*

The urbanism and the law by a interdisciplinary perspective: a study on the production rules for the realization of the right to the city

*Igor Sporch da Costa***

RESUMO

Este artigo objetiva apresentar as relações de comunicação entre o direito e o urbanismo, que, longe de considerarem o espaço como realidade me-

* Artigo recebido em outubro de 2010 e aprovado em dezembro de 2010.

Neste artigo estão reunidas algumas das conclusões constantes da dissertação de mestrado intitulada *A cidade e o direito urbanístico*: o núcleo de concretização do princípio da função social do imóvel urbano, defendida junto à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em banca composta pelos professores doutores Maria Coeli Simões Pires, Fabiana Menezes de Soares — ambas vinculadas à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais — e Ítalo Itamar Caixeiro Stephan — professor adjunto do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

** Mestre em direito administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, especialista em administração pública — ênfase em gestão pública municipal pela Faculdade de Ciências Contábeis e Administrativas Machado Sobrinho de Juiz de Fora (FMS), graduado em direito pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Atualmente, é professor assistente da disciplina direito administrativo, vinculado ao Departamento de Direito do Estado/Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), no estado do Paraná.

ramente física e imutável, comprometem-se com a emancipação dos indivíduos, por meio da produção de normas voltadas à efetivação do direito à cidade, compreendido como acessibilidade aos bens urbanos e participação no processo decisório.

PALAVRAS-CHAVE

Interfaces entre o direito e o urbanismo — produção de normas urbanísticas — direito à cidade

ABSTRACT

This article objectives to present relations of communication between law and urbanism that, far from considering the space as physical and mere invariant reality, are committed to the emancipation of the individuals, by means of the production of rules directed to the effectiveness of the right to the city, understood as accessibility to the urban possessions and participation in the decision process.

KEYWORDS

Interfaces between the law and the urbanism — production of juridical rules — right to the city

SUMÁRIO

1. Introdução; 2. Um olhar sobre a morfologia urbana: das artes urbanas ao urbanismo científico; 3. Urbanismo e paradigma democrático: o urbanismo participativo; 4. Urbanismo, política urbana e direito: o diálogo para a efetivação do direito à cidade; 5. Conclusão; Notas; Referências.

1. Introdução

A neutralidade e a completude científica fundamentaram a busca pela autonomia das Ciências Sociais, concebidas, cada uma, como sistemas fechados, incomunicáveis com o ambiente e sem relação com outras disciplinas conexas.

Nesse panorama, o urbanismo é idealizado como ciência cujo objeto de estudo é a cidade, compreendida apenas em seu aspecto físico, desconectada dos

elementos sociais produtores do espaço, legitimando e exteriorizando a segregação espacial. Por sua vez, as normas jurídicas, devido à sua forma e à sua presunção de legitimidade, são utilizadas como meios de controle dos grupos excluídos, mantendo o *status quo* ao restringir a titularidade de direitos a determinado grupo de pessoas. Assim, o direito e o urbanismo são utilizados na construção de um verdadeiro “muro invisível” segregacionista de realidades díspares.

O paradigma do estado democrático de direito,¹ porém, pautado na emancipação dos indivíduos e na sua habilitação à participação do processo dialógico, obriga que sejam revistas não somente as teorias do urbanismo e do direito, mas também as interfaces entre essas ciências na produção das normas jusurbanísticas.

Partindo de um raciocínio dedutivo-interpretativo pautado não somente em uma pesquisa bibliográfica e legislativa, mas, também, em uma análise de aspectos da morfologia urbana, ilustrar-se-á, inicialmente, a relação entre direito e urbanismo² numa perspectiva de cooptação e tentativa de legitimação de uma urbanização excludente, que será substituída por uma percepção participativa do urbanismo posteriormente. Essa concepção fornecerá as bases para que se politize a questão urbana, compreendendo sua forma multifacetada, para que a produção de normas jurídicas se volte para garantir aos cidadãos o acesso à cidade.

¹ “O conceito de paradigma, como já tivemos ocasião de afirmar, vem da filosofia da ciência de Thomas Kuhn. Tal noção apresenta um duplo aspecto. Por um lado, possibilita explicar o desenvolvimento científico como um processo que se verifica mediante rupturas, através da tematização e explicitação de aspectos centrais dos grandes esquemas gerais de pré-compreensões e visões de mundo, consubstanciados no pano de fundo naturalizado de silêncio assentado na gramática das práticas sociais, que a um só tempo torna possível a linguagem, a comunicação, e limita ou condiciona o nosso agir e a nossa percepção de nós mesmos e do mundo. Por outro, também padece de óbvias simplificações, que só são válidas na medida em que permitem que se apresentem essas grades seletivas gerais pressupostas nas visões de mundo prevalentes e tendencialmente hegemônicas em determinadas sociedades por certos períodos de tempo em contextos determinados.” CARVALHO NETTO, Menelick. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do estado democrático de direito. In: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de (Org.). *Jurisdição e hermenêutica constitucional no estado democrático de direito*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 29. Assim, o paradigma do estado democrático do direito, numa acepção obviamente simplista, representaria a harmonização dos projetos coletivos e individuais, por meio de um sistema de produção de normas jurídicas caracterizado pelo processo democrático, que limitaria o poder do Estado, conferindo, ainda, aos indivíduos acesso aos bens necessários à sua emancipação social, o que representaria a compreensão das diferenças entre os diversos agentes. COSTA, Igor Sporch da. *Igualdade na diferença e tolerância*. Viçosa: Editora UFV, 2007. p. 27-43 e 49-72.

² Note-se que foram realizadas generalizações entre várias correntes do desenvolvimento do urbanismo, buscando apresentar os pontos comuns entre elas, com prevalência, durante a análise, dos postulados da corrente progressista, que foi a concepção que maior influência teve nas demais gerações de urbanistas.

2. Um olhar sobre a morfologia urbana: das artes urbanas ao urbanismo científico

A produção e a ordenação do espaço constituem preocupações humanas, desde que a complexificação da vida social demonstrou a necessidade de centralização do poder, exigindo que as formas de organização rural, caracterizadas pela pulverização de forças, fossem substituídas por um sistema de organização espacial que reunisse, em um só *locus*, essas várias fontes.

Percebe-se daí que a morfologia urbana, isto é, as formas arquiteturais e aquelas assumidas no processo de formação e organização das cidades, não se apresenta neutra. Ela reflete os inúmeros aspectos sociais compreendidos da forma mais ampla possível, vigentes em cada período. Assim, o urbanismo também não se mostrará neutro, ainda que tenha sido compreendido em certo período de seu evoluir como tal.

Logo, a inter-relação apresentada situa a cidade entre duas ordens: a próxima e a distante. A primeira se caracteriza no plano das relações individuais, dentro de grupos mais ou menos amplos e por relações destes grupos entre si, contendo, portanto, as relações de produção, posse e propriedade. A ordem distante, noutro plano, relaciona-se às ideologias compartilhadas na sociedade e provenientes de grandes instituições — como a Igreja e o Estado — regidas por um código jurídico próprio — formalizado ou não — e por um conjunto cultural com signos e significados próprios.³

É nesse segundo plano que se situa a relação entre o urbanismo e o direito, ambos utilizados de forma a legitimar o processo de segregação espacial empreendida, porquanto presos a discursos inaptos para considerar o caso concreto ao fixar necessidades-tipo numa perspectiva estática e meramente física da produção do espaço, portanto desconectadas da realidade social, formadora e, ao mesmo tempo, formada na e pela cidade.

Nessa perspectiva, não basta uma análise que parta da emergência do urbanismo como ciência, porquanto as formas anteriores à sua própria institucionalização se constituem em um dos fundamentos formadores da disciplina. Este exercício intelectual possibilita, ainda, fazer inferências acerca da crise dos fundamentos dos direitos humanos, conforme assentado por Nor-

³ LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade: o fenômeno urbano — sentido e finalidade da industrialização. O principal direito do homem*. São Paulo: Documentos, 1969. p. 47.

berto Bobbio,⁴ na medida em que aclara a emergência do direito à cidade e aos meios para sua efetivação, isto é, a construção do edifício jusurbanístico na sua acepção objetiva e científica. Assim, além de permitir que se esquadrinhe a sobredita crise, essa análise possibilita que se lancem luzes sobre as estratégias com que o urbanismo e o direito têm trabalhado, redefinindo-se e adequando-se ao paradigma do estado democrático de direito.

Dessa forma, desconsiderar as formas urbanas da Antiguidade significa não atentar para o fato de que, embora a cidade nasça como criação rural, seu escopo era a centralização do poder. Assim, não obstante inexistisse uma oposição inicial entre campo e cidade, esta seria uma ilha de civilidade, circundada pela rusticidade do modo de vida campestre, o domínio da racionalidade e da harmonia ao redor do qual imperava a tensão do incontrolável.⁵ A cidade representa, portanto, o local por excelência das decisões públicas.

É nesse sentido que a morfologia urbana grega e o empirismo de sua organização espacial demonstram uma nítida repartição, em que os muros da residência simbolizavam a separação entre o espaço público, considerado o mais importante, e o privado, marcado pela simplicidade e pela modéstia das áreas residenciais, formando um conjunto uniforme. A assimetria, a distância entre os prédios e os espaços vazios tinham o condão de valorizar as edificações, ressaltando a primazia do centro, formado a partir do santuário, estando a ágora e os edifícios públicos em suas redondezas. Os templos eram construídos de forma a valorizar sua monumentalidade, o que explica sua localização nos pontos mais altos da cidade, cujo acesso se dava por vias sinuosas, permitindo a contemplação por diversos ângulos.⁶

Em Roma, por sua vez, o caráter religioso se apresentou mais arraigado, já que a cidade fora construída em conformidade com as normas religiosas, no sentido do nascer ao pôr do sol. Aliadas a esse fator, estavam necessidades de ordem prática como a falta de espaço físico, água e defesa, que levaram ao surgimento e desenvolvimento das normas urbanísticas. O poder político se manifestava nas obras públicas, tanto na magnitude das construções destinadas ao divertimento público quanto na sua distribuição espacial, refletindo a hierarquização social. Diversamente do exemplo helênico, em Roma, os sentidos de monumentalidade e grandiosidade apresentavam-se pela saturação

⁴ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 44 e 83.

⁵ LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 1999. p. 100.

⁶ LAMAS, José M. Ressano Garcia. *Morfologia urbana e desenho da cidade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1992. p. 139-140.

espacial com construções comprimidas num espaço delimitado e não por sua continuidade/complementaridade.⁷

Todavia, a queda de Roma e a pulverização do poder, típica da organização feudal, levaram à substituição da monumentalidade por agregação por edificações mais intimistas. As ruas e as construções eram sinuosas, representando os lugares dos encontros e as extensões dos mercados, o que também se pode verificar pela multiplicidade de usos dos prédios. Começava-se, aí, a esboçar a dicotomia cidade/campo, tendo as muralhas a função limitadora do poder de tributar numa perspectiva mais política que de produção de víveres.⁸

No final desse período, houve a inserção do elemento técnico na ordenação do espaço urbano, privilegiando-se as formas geométricas, em cujo cerne estava a praça do mercado. As obras de embelezamento visavam reafirmar o poder da Igreja, do Estado e da nobreza. Assim, as normas urbanísticas atendiam aos interesses de uma pequena parcela da população, segregando os logradouros habitados pelas pessoas de renda inferior. O empirismo e a religiosidade na produção do espaço urbano foram substituídos, na Renascença, por uma acepção do urbanismo como arte urbana. Nesta, a ordenação do espaço deveria propiciar a felicidade e o desenvolvimento das potencialidades humanas,⁹ por meio de alternativas para a vida comunitária. Entre essas alternativas, estava a construção de uma cidade ideal que atendesse aos anseios públicos captados e interpretados pelo arquiteto, a quem cabia a ordenação da cidade e de suas funções.

Assim, ao serem filtradas as diversas concepções de felicidade, estas seriam reduzidas a algumas alternativas, levando, portanto, à homogeneização do pluralismo social. Essa última nota ganha mais relevo quando se atenta para o fato de que os “idealizadores de cidades” consideravam que cabia à aristocracia o seu governo, ou seja, a determinação do que seria compreendido por felicidade.

Logo, o homem comum não era visto como o sujeito deste processo, mas como o seu espectador, cabendo-lhe aprender a conviver de forma virtuosa. A cidade não simbolizava sequer uma concepção majoritária e compartilhada do que aquela população era, ou gostaria de ser, mas a forma como a aristocracia gostaria de ser vista pelos excluídos da decisão política e pelas demais

⁷ Ibid., p. 144-150.

⁸ Ibid., p. 151-152.

⁹ Ibid., p. 172-198.

idades, justificando-se, assim, a pesquisa histórica em busca de uma ancestralidade heroica e da construção de monumentos que imprimissem às gerações futuras as marcas dessa magnitude do passado.¹⁰

Percebe-se, portanto, algumas das bases que constituirão o urbanismo em sua acepção científica: a cidade como fruto de um exercício racional e não divinal, que influirá na fixação dos padrões estéticos; a ideia de planejamento das intervenções de modo a fazê-las durar, para que se tornassem realizáveis e utilizáveis pelos indivíduos,¹¹ além da concepção de uma cidade ideal, um projeto com uma predefinição de bem para a coletividade, contraposta à real, tida por objeto das intervenções. Entretanto, a cidade da realidade não é um objeto inanimado, mas dinâmico e mutável. Com o tempo, esta acepção levaria as cidades a serem concebidas e planejadas não com base nos habitantes, mas com fulcro nas funções urbanísticas, isto é, sobrelevavam-se os aspectos espaciais e morfológicos em detrimento da realidade, repleta de variados modos de vida.¹²

A funcionalização, na verdade, agravou-se pela inserção da indústria na cidade, uma vez que se transpôs a estrutura fabril e a moderna divisão do trabalho para a própria divisão espacial da cidade. Assim, os planos de ordenação do solo urbano, quando aplicados, acabavam por suprimir o direito de as pessoas escolherem onde viveriam, pois deviam se integrar numa estrutura racional, reflexo da exploração do operariado.¹³

É nesse período que o intuito de Napoleão III em fazer de Paris a mais bela capital do mundo foi alcançado por meio da reforma empreendida por Haussmann na Paris da segunda metade do século XIX, uma referência para os urbanistas em todo o mundo, devido à magnitude das obras empreendidas como forma de solucionar os problemas viários, de adensamento populacional, de abastecimento de água e coleta de esgotos.¹⁴ A “haussmannização” de Paris levou à ampliação da cidade e dos serviços de abastecimento, à reengenharia administrativa, à criação de parques e jardins, à arborização urbana

¹⁰ BRANDÃO, Carlos Antônio Leite. *A natureza da cidade e a natureza humana*. In.: CIDADES, 1, 2003, Belo Horizonte. Belo Horizonte: Instituto de Estudos Avançados Transdisciplinares da Universidade Federal de Minas Gerais, 2003. p. 1 e 17.

¹¹ BRANDÃO, op. cit., p. 3-4.

¹² Ibid., p. 13 e 15.

¹³ POSADA, Adolfo. *El régimen municipal de la ciudad moderna*. 4. ed. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1936. p. 70-85.

¹⁴ BERGEROT, Bernard. A cidade luz de Haussmann. *História Viva*, São Paulo, ano 2, n. 20, p. 60-64, jun. 2005.

e à construção de unidades habitacionais e avenidas.¹⁵ Apesar das inúmeras benesses advindas da sanitização e do embelezamento da capital francesa, é inegável que foram os industriários e financistas os maiores beneficiários das obras, pois o proletariado e a pequena burguesia expropriada tiveram seus modos de vida e a sua identidade, substancialmente, alterados.

A suburbanização explicita essa situação. Os bairros residenciais construídos nas franjas parisienses destinavam-se às camadas abastadas, que viviam num misto entre a tranquilidade campestre e os benefícios da cidade. Já o deslocamento da indústria para o subúrbio, localizado distante dos bairros citados, levou consigo as camadas populares para os arrabaldes da cidade, segregando-as dos benefícios encontrados no centro e nos setores privilegiados da cidade, onde se concentrava a maior parte das melhorias realizadas.¹⁶

A partir daí, inicia-se a separação entre as artes e o urbanismo, institucionalizando-se este a partir da garantia de sua cientificidade, decorrente da aceitação do seu discurso: “Em suma, o urbanismo se institucionaliza quando se conforma como um sistema coerente de ideias para atuar na cidade, apoiado em uma concepção particular do problema, de acordo com o que serão definidas as diretrizes desse modo de atuar”.¹⁷ Assim, o urbanismo é dotado de um caráter reflexivo e crítico, com pretensões científicas de uma verdade preexistente e, portanto, universalizável.¹⁸ Tem-se, assim, a prevalência de um caráter utópico, em que a cidade é vista como um objeto reproduzível, extraída da categoria tempo, desvinculada da realidade e destinada a substituir as estruturas urbanas antigas por outras adequadas ao homem de seu tempo.¹⁹

O postulado da substituição, no entanto, reforçava o caráter utópico do urbanismo. Afinal, a partir do momento em que se substitui uma realidade por outra, a primeira passa a ser vista como o modelo, esquecendo-se de suas deformidades ou de suas vantagens, conforme seja o caso, vendo-a como a ordem ou a desordem, que deve ser mantida ou substituída, enquanto a realidade que substitui passa a ser vista como o seu antônimo, que deve ser buscado ou evitado. Olvida-se que, no contexto urbano, a substituição

¹⁵ Ibid., p. 62-63.

¹⁶ LAMAS, op. cit., p. 210.

¹⁷ BRAGOS, Oscar. *O nascimento do urbanismo na Argentina: o caso da cidade de Rosário entre 1920 e 1930*. 1993. Dissertação (Mestrado em Ciências) — Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993. p. 40-44.

¹⁸ CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopias e realidades: uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 1979. p. 1-3.

¹⁹ Ibid., p. 4 e 15.

somente faz sentido quando compreendida como convivência de modelos num processo dialético.

Juntamente com a cientificidade do urbanismo, teve-se o estabelecimento do mito da industrialização como uma ruptura na linha temporal, cujo efeito seria o processo de urbanização, reduzindo-se a cidade a mero objeto estético, cujas intervenções propostas dotavam-se de uma forte imagem plástica, que, por um lado, reforçava o caráter autônomo e neutro do urbanismo e, por outro, alienava a sociedade, incapaz de solucionar os problemas de suas cidades. Constroem-se, assim, dois outros mitos: o espaço planejado como preferível a qualquer outro e o de que os indivíduos não teriam como mensurar a importância das intervenções, autorizando-se a sua alienação em face das propostas dos urbanistas. Essas, por sua vez, refletirão o sobredito postulado da substituição, calcado, porém, na figura de um homem-padrão, que, imune às interferências do meio ou do tempo, apresentaria uma série de necessidades-tipo, dedutíveis cientificamente.

Ao se distanciarem do caso concreto, as propostas do urbanismo passaram a constituir-se em um único arquétipo aplicável em diversas cidades espalhadas pelo globo, prescindindo das especificidades locais. Afastando-se das categorias tempo e espaço, o urbanismo se identificou com o que Bourdieu chamou de poder simbólico, porquanto homogeneizou soluções que reproduziam uma ordem que marcaria, ao mesmo tempo, um padrão de organização espacial e aquilo que dele está excluído.²⁰

Assim, para a realização das substituições e implementação dos padrões, à cientificidade e à neutralidade das propostas do urbanismo agregar-se-á a presunção de veracidade e legitimidade do discurso jurídico, dotando os padrões urbanísticos de coercibilidade, contribuindo para a sua obrigatoriedade, provendo os modelos estéticos fixados pelo urbanismo daquilo que Bourdieu denominou efeito de normalização:

Compreende-se que, numa sociedade diferenciada, o efeito de universalização é um dos mecanismos, e sem dúvida dos mais poderosos, por meio dos quais se exerce a dominação simbólica ou, se se prefere, a imposição da legitimidade de uma ordem social, a norma jurídica, quando consagra em forma de um conjunto formalmente coerente regras oficiais e, por definição, sociais, “universais”, os princípios práticos do

²⁰ BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 9-15.

estilo de vida simbolicamente dominante, tende a *informar* realmente as práticas do conjunto de agentes, para além das diferenças de condição e estilo de vida: o efeito de universalização, a que se poderia chamar também de *efeito de normalização*, vem aumentar o efeito da autoridade social que a cultura legítima e os seus detentores já exercem para dar toda a sua eficácia prática à coerção jurídica.²¹

Reduz-se a cidade, portanto, a mero objeto estético e de consumo turístico, sem vinculações com as relações e diferenças sociais de que ela é palco e agente. O urbanismo, concebido nos moldes neutrais, longe de ser o mediador entre os interesses público e privado, cooptar-se-á por este, o que, nos países em desenvolvimento, contribuirá para que a maioria da população se afaste da gestão das cidades e da sua apropriação.²² Reforça-se a alienação política dos cidadãos, contribuindo, outrossim, para a sua segregação espacial,²³ uma vez que o centro é concebido não como uma realidade socioeconômica, cuja ocupação varia conforme o poder aquisitivo dos habitantes, mas meramente como uma localização geográfica.

Morfologicamente, a relativização do que seja centro e periferia²⁴ exteriorizará a discrepância entre as edificações e os equipamentos urbanos, reforçando as diferenças sociais. A segregação espacial, a morfologia urbana e a relativização da relação espaço-tempo explicam, ainda, a atribuição de um

²¹ *Ibid.*, p. 246.

²² LEFEBVRE, *O direito à cidade*, op. cit., p. 98.

²³ CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A cidade*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 1997. p. 24-30 e 78. Na verdade, o espaço pode ser concebido de três formas. No primeiro caso, ele é geográfico. No segundo, é considerado no tocante aos custos de otimização, ou seja, a sua utilização passa a ser regulada em razão do tempo. No último caso, há o planejamento do espaço em razão das proximidades e das distâncias que se desejam estabelecer. LEFEBVRE, *A revolução urbana*, op. cit., p. 50 e 110-118.

²⁴ Para compreender essa relativização, deve-se ter em mente que o centro da cidade não é uma mera realidade geográfica, mas socioeconômica, ou seja, é caracterizado pela intensidade de serviços e bens públicos e privados concentrados em um dado lugar. Esses serviços e bens localizam-se próximos às residências das pessoas mais abastadas, modificando-se à medida que essa classe se transfere dentro da cidade. Ao redor desses centros, de forma decrescente, reduz-se o poder aquisitivo dos habitantes, até que, na periferia das cidades, encontrem-se as camadas populares da sociedade, portanto distantes do centro e dependentes do serviço de transporte público para chegarem aos seus trabalhos e aos serviços disponíveis no centro. Contudo, nessas áreas se encontram os maiores problemas de circulação, seja pela pequena rede viária, pelas condições dessas vias, seja pela falta dos serviços públicos de transporte. Essa questão não é tão simples, quando analisados os condomínios fechados e as favelas. Os primeiros, apesar de se encontrarem afastados, fisicamente, do centro, possuem excelentes vias de acesso e são dotados de inúmeros serviços públicos e privados. As favelas, por sua vez, apesar de poderem se localizar próximas ao centro, são desprovidas desses serviços.

valor de troca ao tempo e ao solo, esclarecendo a mais-valia urbana e a especulação imobiliária. Daí vislumbrar-se uma racionalidade excludente, em que padrões arquitetônicos e estéticos, a distribuição e localização das habitações, e as normas de ocupação do solo funcionam como estratégias na construção de um “muro invisível”, capaz de segregar e dividir, em castas, a população urbana.

3. Urbanismo e paradigma democrático: o urbanismo participativo

Uma análise mais acurada demonstra que a neutralidade científica e o caráter apolítico do urbanismo nada mais foram do que alegorias pós-Revolução Industrial, tanto que, ainda na primeira metade do século XX, iniciaram-se as discussões acerca da questão fundiária, por meio de debates em torno do próprio direito e acesso à propriedade imobiliária em face das ideologias democráticas e sociais, culminando pela inserção da temática no discurso capitalista de minoração dos efeitos negativos do sistema.²⁵ Para dizer o mínimo, o urbanismo foi adaptado às ideologias políticas dos governos partidários das mais diversas correntes.

O urbanismo foi, pois, colocado diante de suas próprias limitações, porquanto, se a sua cientificidade fundava-se na neutralidade científica, então, dificilmente, poderia ser considerado ciência. Daí a sua concepção como um sistema sujeito a influências exteriores, capaz de oferecer respostas parciais aos problemas urbanos, caracterizados por seus múltiplos aspectos, em que respostas meramente urbanísticas ser-lhe-iam, no máximo, paliativos.

O objeto de estudo do urbanismo, nesse sentido, é ampliado para abarcar, além da cidade, o território que a circunda, impedindo sua concepção somente como arte, ciência, ou técnica. Ele passa a ser visto como um misto dessas definições, tendente a transformar a realidade em algo que se concebe como preferível ao *status quo*. A definição dessa situação tida por ideal e os meios necessários para se chegar a ela decorrem de uma decisão, ou seja, de um ato de poder.²⁶

Afirmar, dessa forma, que o urbanismo é um ato de poder, ou seja, uma decisão, não exclui o seu caráter científico, mas o aclara, na medida em que

²⁵ LAMAS, op. cit., p. 306.

²⁶ LACAZE, Jean-Paul. *Os métodos do urbanismo*. Campinas: Papirus, 1993. p. 10-17.

traz para o seio de seu conceito a discussão política, afastando-o de uma pretensa neutralidade científica. Exemplo disso é que os diagnósticos e estudos de soluções, bem como as críticas às medidas implementadas constituem um dos pilares de sua cientificidade, que somente têm sentido quando postos a dialogar com outras ciências e com as formas utilizadas para que se chegasse à decisão final em matéria de ordenação do território.

Compreender o urbanismo como decisão implica perquirir a quem caberia tomá-la. Poder-se-ia pensar que esse ato seria, meramente, o desejo do técnico; contudo, isso não é de todo verdadeiro. Se abstratamente as propostas se constituíram em modelos científicos, pragmaticamente a sua realização decorreria de uma decisão estatal que, considerando os inúmeros interesses legítimos existentes no Estado, concretizaria os ideais prescritos constitucionalmente.

Deve-se admitir que só pode se tratar de uma *arbitragem política* e não de um método racional, o que não quer dizer que se deva eliminar qualquer dado racional da preparação da arbitragem. Isso significa em termos concretos que as decisões de urbanismo não poderão satisfazer ao mesmo tempo os proprietários de terrenos e os candidatos às casas, os automobilistas e os pedestres, os corretores imobiliários e os ecologistas, os jovens esportistas e as pessoas idosas etc. e que o método de estudos de urbanismo mais refinado nada poderá fazer além de identificar com precisão as vantagens e os inconvenientes que resultarão das decisões consideradas para cada uma das categorias de cidadãos envolvidos.²⁷

Não se está advogando a impossibilidade de negociação entre o setor público e o privado nas questões relativas ao urbanismo, mas que essa negociação somente é possível quando o interesse do empreendedor coincida com o público, sob pena de o Estado agir sem legitimidade, o que, nessa hipótese, configuraria desvio de finalidade. Conquanto o urbanismo motivado por interesses exclusivamente privados seja um acinte, conforme se viu alhures, a sua prática era usual e a sua cientificidade, aliada à coercibilidade ínsita às normas jurídicas, era utilizada como justificativa para esse modo de intervenção.

Nesse quadro, associações locais e urbanistas iniciaram uma série de críticas fundadas na falta de transparência dos motivos determinantes para a

²⁷ Ibid., p. 17.

escolha de dada proposta e na falta de maleabilidade, responsável pelo pouco comprometimento dos cidadãos na execução das propostas. Buscava-se viabilizar o acompanhamento do processo de tomada das decisões urbanísticas, permitindo o exercício de um controle social *ex ante* e *ex post*.

A crítica popular parte de um ponto totalmente concreto, mas que assume com clareza a forma de uma reivindicação de poder. Os habitantes do bairro a que se destina um projeto declaram não querer admitir que as decisões que influenciam diretamente seu contexto de vida possam ser tomadas por pessoas que não vivem a realidade do local e se mostram inacessíveis às suas reivindicações, isto é, planejam dada alteração na paisagem urbana sem pedir a opinião daqueles que serão diretamente atingidos pela intervenção.²⁸

Houve, então, a adequação das ações urbanísticas ao paradigma do estado democrático de direito, uma vez que o sistema político representativo puro se apresentou inábil a produzir o apoio necessário às soluções de ordenação territorial, seja por sua cooptação ou pela falta de informações. Dessa forma, a corresponsabilidade por estas ações se apresentou como forma de apoio e coleta de dados para elaboração das propostas.²⁹

Nesse contexto, a cidade não mais é vista como um simples objeto, mas como uma estrutura viva, espaço das relações dos seus habitantes entre si e com o meio. O espaço físico é, assim, um conjunto de signos apropriados pelos indivíduos de formas diversas, exigindo que esses mesmos indivíduos que dão significado à cidade participem do seu processo de ordenação.

As racionalidades econômica e científica, portanto, passam a dividir espaço com a esfera simbólica,³⁰ ou seja, a percepção que cada habitante tem da cidade e a forma como se dá a sua apropriação, implicando a quebra da hierarquização entre o conhecimento científico e o senso comum. Ora, é exatamente o argumento de autoridade dado ao urbanismo que camufla as relações e interesses que atuam na cidade, encobrindo o domínio do espaço, a luta pelo lucro advinda da apropriação do solo urbano e da mais-valia, reduzindo os cidadãos à condição de meros compradores de espaço.³¹

²⁸ LACAZE, op. cit., p. 58.

²⁹ LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980. p. 169.

³⁰ O vocábulo “simbólico” não é tomado aqui numa acepção de poder simbólico, nos termos de Bourdieu, mas na sua destruição, por meio da tomada de consciência do arbitrário das intervenções urbanísticas que não considerem os vários interesses em conflito, notadamente os das camadas sociais tradicionalmente excluídas, o que somente pode ocorrer pela consideração das várias visões e interpretações individuais sobre o território. BOURDIEU, op. cit., p. 15.

³¹ LEFEBVRE, op. cit., p. 143.

Ressalta-se, assim, a importância da cooperação entre senso comum e urbanismo, que se poderia exemplificar numa relação dialógica, complementar e dialética entre esses dois campos de conhecimento, que enriqueceria a ambos. Nesse sentido, ao urbanista caberia o diagnóstico não somente técnico, mas também das percepções populares sobre a realidade. Em seguida, a formulação de propostas caberia tanto aos técnicos quanto aos cidadãos, analisando-se a viabilidade de cada uma. Por fim, os cidadãos democraticamente tomam a decisão que melhor lhes aprouver e acompanham a execução das ações tendentes a concretizá-la.

Da sobredita abreviação, duas conclusões saltam aos olhos. A primeira e mais evidente é que a informação, tanto para o técnico quanto para a população, tem um papel central em todo o processo, pois um dos elementos para uma tomada de decisão com pretensões de efetividade é a existência de informações que fundamentem a escolha. A segunda conclusão se refere à organização da população em grupos de pressão que viabilizem a defesa dos interesses de seus membros.³² Dessa forma, os habitantes internalizam e se conscientizam da cidade que têm, da cidade que querem e da forma que elegeram para transformar aquela nesta, tornando-se, assim, sujeitos do planejamento.

Além dos aspectos práticos, a reflexão sobre os métodos participativos abriu novas perspectivas ao papel respectivo dos diversos campos disciplinares no domínio do urbanismo. Ele torna explícito o papel das ciências humanas como domínio cultural cujo conhecimento é indispensável a todos os especialistas, qualquer que seja sua formação inicial, a partir do momento em que se decide renunciar à utopia tecnocrático que consiste em tentar fazer a felicidade dos habitantes sem pedir sua opinião.³³

O urbanismo participativo é um meio para atender às necessidades da sociedade urbana, visto que não está vinculado a modelos prefixados, estando em constante mutação e adaptação, avançando juntamente com a realidade para acompanhar o dinamismo dessa sociedade no qual foi delineado.³⁴ Exatamente por depender da sociedade urbana, eminentemente plural, o urbanismo participativo não apresenta um conceito único, mas múltiplas definições, que, em comum, têm o caráter decisório nos termos anteriormente expostos.

³² COSTA, op. cit., p. 131-144.

³³ LACAZE, op. cit., p. 71.

³⁴ LEFEBVRE, *O direito à cidade*, op. cit., p. 97.

4. Urbanismo, política urbana e direito: o diálogo para a efetivação do direito à cidade

Numa síntese apertada, pode-se dizer que o urbanismo é, ao mesmo tempo, arte, ciência e técnica dirigidas à tomada de decisões pela sociedade, referente à organização do território, com escopo de ordená-lo de modo a proporcionar qualidade de vida aos homens.

Essa definição traz em seu bojo duas noções: a primeira referente a um arcabouço de conhecimentos incidentes sobre um dado objeto, no caso o território; a segunda evidencia o caráter decisório do urbanismo, ou seja, o conjunto de medidas estatais para a organização do território de modo a propiciar a consecução de um fim.

Tomando-se a segunda acepção, pode-se definir a política urbana, prescrita pela Constituição da República de 1988, como um conjunto de ações programadas e planejadas no âmbito estatal, fruto de um processo dialógico entre o Estado e a sociedade, que objetiva dar efetividade ao direito à cidade, compreendido num duplo sentido: de acessibilidade e de participação.³⁵

O direito à cidade implica que os munícipes participem das decisões referentes à produção e ordenação do espaço, conferindo-lhes a possibilidade de, numa dimensão simbólica, propiciar-lhes a apropriação deste mesmo espaço de modo a se sentirem membros da comunidade em que vivem, de se sentirem retratados na e pela paisagem urbana. Logo, deve haver a acessibilidade aos bens, à infraestrutura, aos serviços públicos³⁶ e às condições sociais, de modo a possibilitar que os homens lhe deem um significado.

³⁵ Apesar de definida no âmbito estatal, isso não significa que ela se restrinja às ações do Estado. Ao contrário, a sua execução pode se efetivar por uma miríade de formas jurídicas, como leis, atos unilaterais, processos, além da transferência, para o setor privado, por meio de contratos de gestão ou parcerias, por exemplo. LEAL, Rogério Gesta. Gestão pública compartilhada e organizações sociais: um novo paradigma à administração pública. In: ____; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de (Org.). *Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001. p. 35-110. É por isso que Antônio Francisco de Sousa afirma que os temas relacionados com o planejamento, no caso urbanístico, nem sempre podem se adequar às figuras jurídicas tradicionalmente concebidas. Afinal, os planos se dirigem para uma concretização futura, o que pode ocorrer por meio de inúmeras manifestações volitivas, passíveis de reorientações constantes, e sujeitas a um processo permanente de avaliação de efetividade. SOUSA, Antônio Francisco de. *"Conceitos indeterminados" no direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 1994. p. 129-132.

³⁶ Como objetivo buscado pela política urbana, o direito à cidade é a expressão da dignidade da pessoa humana na produção do espaço, ou, conforme Liana Portilho de Mattos: "[...] um compromisso com a dignidade da pessoa humana e com a garantia dos direitos humanos fundamentais: moradia, trabalho, saúde, educação, lazer, acesso à justiça, segurança, entre tantos outros". MATTOS, Liana Portilho. Arts. 1º, 2º e 3º. In: _____. (Org.). *Estatuto da cidade comentado: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 86.

Dito de outra forma, o direito à cidade visa integrar os indivíduos no espaço público, compreendido no seu aspecto espacial e como local privilegiado das relações dialógicas, já que são essas relações que conferirão sentido ao espaço.

Nesse processo, os indivíduos se conscientizam, por um lado, de sua, até então, exclusão deste processo, e, por outro, viabilizam a ampliação da sua atuação pública na busca de melhorias em sua qualidade de vida.³⁷ Segundo Bourdieu, os moradores de dada região estigmatizada como fora do padrão urbanístico ou legal, ao se conscientizarem de sua condição de não pertencimento, poderiam apropriar-se desse estigma, servindo como critério identificador do grupo, possibilitando a sua mobilização para alterarem não a compreensão que os demais indivíduos têm da região, mas para reabilitá-la para os próprios moradores, melhorando suas condições de vida, sem que isto implique a negativa da identidade construída.³⁸

Esses atores deixam, pois, de ser meros coadjuvantes para tomar o papel central no processo decisório, o que gera a ampliação da própria concepção de direito, que passa a abarcar a noção de solidariedade, compreendida como a reunião de todos para a consecução de um fim que, apesar de não beneficiar, num primeiro momento, um grupo de indivíduos, alcançará esse resultado de forma mediata, por meio da melhora na qualidade de vida dos mais carentes.³⁹

Há, assim, uma simbiose entre os aspectos técnicos e políticos, na medida em que se propõe a repartição dos avanços tecnológicos a todos os indivíduos tomadores da decisão e a integração desses mesmos indivíduos no permanente processo de construção deste espaço.

A percepção do acesso à cidade como um direito de praticá-la, vivenciá-la, ultrapassa a sua condição de unidade social complexa, nos moldes da gestão urbana convencional. Na verdade, o uso social da cidade impõe a dominância de práticas participativas capazes de permitir situações que conduzam a um processo de intercâmbio entre sua base administrativa, a respectiva sociedade nela existente e a infraestrutura construída [...].⁴⁰

³⁷ CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Política, sistema jurídico e decisão judicial*. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 80.

³⁸ BOURDIEU, op. cit., p. 107-132.

³⁹ MORAES, Maria Celina Bodin de. O princípio da solidariedade. In: PEIXINHO, Manoel Mesias; GUERRA, Isabela Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly (Org.). *Os princípios da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 167-190.

⁴⁰ SILVA, José Borzacchiello da. O Estatuto da cidade e a reforma urbana no Brasil. *GEOUSP*, São Paulo, n. 10. p. 11, 2001. Note-se, entretanto, que, apesar da amplitude conferida à noção de direito à cidade, é equivocado pensar-se que os problemas urbanos serão solucionados tão

Ora, é inegável que, devido ao princípio da legalidade, expressão do estado de direito, todas as ações do poder público emanam de normas jurídicas, o que demonstra a correlação entre direito e políticas públicas.⁴¹ É necessário que essas normas jurídicas sejam adequadas às especificidades do substrato material sobre o qual pretendem atuar, sob pena de, não o sendo, ser-lhes retirado o mínimo de eficácia necessária para que sejam efetivas.⁴²

Há, portanto, uma íntima relação entre a política urbana e o urbanismo. Aquela define o que se compreende por direito à cidade e esse fornece os conceitos, parâmetros e meios, que, juntamente com os estudos de outras áreas do saber também preocupadas com esse mesmo fenômeno, fornecerão subsídios para que os tomadores da decisão política escolham os instrumentos que, adaptados à sua realidade, concretizarão o escopo da política urbana.

Assim, o urbanismo não é uma mera técnica, mas possui também um caráter científico e político. É, portanto, dotado de um instrumental que, organizado e estruturado com base no desenvolvimento intelectual humano, possui pretensão de resolubilidade dos problemas urbanísticos. Esses, devido à sua dinamicidade, obrigam que sejam tomadas novas decisões no âmbito da política urbana, as quais se baseiam numa escolha popular fundada nas várias possibilidades fornecidas pelo urbanismo e pelas demais ciências parcelares.

Dessa forma, a política urbana, constitucionalmente prescrita, não se mostra estática, mas se apresenta mutável para abarcar as alterações no plano fenomênico, redirecionando as ações estatais para a concretização do direito à cidade. Logo, diante de mudanças na decisão urbanística, devem-se procurar outras soluções não prescritas pelo modelo técnico aplicado, fazendo-se necessário, portanto, buscar subsídios em outras ciências. Daí o caráter interdisciplinar da política urbana.

Enfim, como função pública, o urbanismo não pode ser concebido como algo fornecido somente pelos técnicos, mas uma decisão produzida pela sociedade num processo dialógico. Todavia, uma vez tomada a decisão, os instrumentos são transpostos para o direito, devido à necessidade de torná-los obri-

somente pela política urbana. Para isso se exige um delineamento de políticas públicas, em que cada uma, dentro de seu âmbito de atuação, dirija-se para solucionar essa problemática social, reduzindo, assim, o abismo social existente. SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1994. p. 113.

⁴¹ MADER, Luzius. A avaliação legislativa: uma abordagem do direito. *Legislação*, Lisboa, n. 1. p. 44, abr./jun. 1991.

⁴² SOARES, Fabiana de Menezes. *Teoria da legislação: formação e conhecimento da lei na idade tecnológica*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2004. p. 36.

gatórios para o Estado e para os cidadãos. Assim, adquirem um *status* jurídico, a partir de sua tradução para o código da licitude/ilicitude — as condutas lícitas são aquelas que, em última análise, concretizam o direito à cidade, o fim da política urbana; e as ilícitas obstam que esse mesmo fim seja alcançado.

Já, então, a análise desloca-se grandemente para a visão especializada e retorna, em seguida, ao conceito global. As conquistas urbanísticas, arquitetônicas, os avanços das ciências ambientais, correm em socorro da cidade. E o direito é chamado a instrumentalizar conceitos e medidas dirigidos no intuito de humanizá-la ou quando não, de evitar que a vida se descaracterize a tal ponto em seu interior, que fiquem sem respostas todas as questões relacionadas com as próprias razões de sobrevivência do homem e da sociedade. A cidade passa a exigir um tratamento cuja falta levou às megalópoles prenes de problemas que conduziram a um tipo de vida massacrante.⁴³

Os textos normativos produzidos neste processo de tradução para o código jurídico não buscarão, pois, simplificar a complexidade do fenômeno urbano, mas fornecerão formas de com ela trabalhar.⁴⁴ Afasta-se, desse modo, a compreensão destas normas como aquelas aplicáveis ao urbanismo, com o intuito de tornar a temática mais palatável aos aplicadores do direito, porquanto isso significaria, por um lado, uma restrição aos instrumentos urbanísticos, olvidando-se daqueles fornecidos pelos demais ramos do conhecimento,⁴⁵ e, por outro, escamotearia o fato de que os referidos textos não são instrumentos exclusivamente jurídicos, mas, também, são utilizados pelos demais campos e, de alguma forma, relacionam-se com a questão da produção do espaço.⁴⁶

Está-se, assim, diante de ramo jurídico próprio, que, objetivamente, se caracterizaria por ser um conjunto normativo cujo objeto são as relações jurídicas decorrentes da produção do espaço dirigidas à concretização do direito à cidade. Essa especificidade dotaria, portanto, o direito urbanístico de

⁴³ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Estudos de direito econômico*. Belo Horizonte: Movimento Editorial da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 1996. v.2., t.1., p. 211.

⁴⁴ LUHMANN, op. cit., p. 152-155.

⁴⁵ Basta notar que os estudos relativos ao fenômeno da metropolização e das cidades organizadas em redes são muito mais desenvolvidos na geografia e na economia, o que exigirá que os legisladores lancem mão desses estudos no momento de criarem leis que visem regular as relações jurídicas decorrentes dessa realidade.

⁴⁶ CAMPILONGO, op. cit., p. 95.

autonomia, em sua acepção científica, porquanto a produção normativa se desenvolveu a tal ponto que gerou princípios e conceitos próprios — autonomia dogmática. Essa produção inspirou a elaboração de institutos e figuras jurídicas próprias, além da apropriação de elementos pertencentes a outros ramos do direito, relidos sob a ótica jusurbanística.

Releva-se, portanto, que as normas jurídicas não são objetos exclusivos dos aplicadores do direito, muito menos da ciência jurídica, porquanto a relação norma e comportamento humano também interessará às diversas ciências parcelares cujo objeto é a produção do espaço. Contudo, enquanto as diversas ciências parcelares partem dos comportamentos para chegar à norma aplicável à situação em tela, ou seja, as normas jurídicas se apresentam como variáveis a serem consideradas; o direito parte das normas para estabelecer o comportamento tido por lícito. Logo, para uma análise de eficácia das normas jusurbanísticas, as ciências parcelares dependem do direito, porquanto esse fornecerá os elementos de pertinência ao ordenamento e produção de efeitos jurídicos. Para uma análise de efetividade, o direito depende das ciências parcelares, porquanto essas fornecem os dados que aferem a alteração da realidade e a sua relação com as normas jurídicas em exame.⁴⁷

O direito à cidade tem papel central na linha argumentativa tecida, demonstrando uma das facetas das normas jusurbanísticas, o seu caráter prospectivo. Aclare-se, contudo, que a prospecção não autoriza que seja o direito à cidade pensado como algo sempre no plano do porvir, desprovido de imperatividade que possibilite ao seu detentor a sua exigibilidade.

Na verdade, a prospecção se apresenta como norte na produção normativa, o que não significa que, nas lides apresentadas ao Judiciário, o direito à cidade seja desprovido de caráter normativo, pois, numa perspectiva “[...] fragmentária, própria de quem examina o problema nos limites da lide proposta pelas partes [...]”,⁴⁸ o direito à cidade se apresenta exigível como direito subjetivo, adequado ao momento histórico vivenciado pela sociedade em que se tem a emergência da questão urbanística, naquilo que Lefebvre chamou de Revolução Urbana.

Do mesmo modo, em seguida, utilizando-se as palavras “revolução urbana”, designaremos o conjunto das transformações que a sociedade

⁴⁷ BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Barueri: Manole, 2007. p. 48-49.

⁴⁸ CAMPILONGO, op. cit., p. 104-105.

contemporânea atravessa para passar do período em que predominam as questões de crescimento e de industrialização (modelo, planificação, programação) ao período no qual a problemática urbana prevalecerá decisivamente, em que a busca das soluções e das modalidades próprias à sociedade urbana passará ao primeiro plano.⁴⁹

Se não bastasse esta adequação do direito à cidade no momento histórico que obrigou a previsão constitucional da temática,⁵⁰ é inegável que o direito à cidade, nos termos aqui expostos, constitui-se em verdadeiro direito fundamental dedutível do próprio texto constitucional, seja porque a participação no processo decisório se vincula aos direitos políticos, seja porque o direito de acesso aos bens se caracterizariam como direitos sociais, ou ainda, em razão de serem fundamentais para o exercício da liberdade dos indivíduos. Ilustra-se essa afirmação por meio do direito subjetivo à moradia, que autoriza o seu titular a requerer o título de propriedade de imóvel particular por meio do já citado instrumento da usucapião especial de imóvel urbano, ou mediante o requerimento administrativo ou judicial para a concessão de uso especial para fins de moradia.⁵¹

Como direito subjetivo, o direito à cidade se apresenta como uma norma válida que reconhece uma série de prerrogativas aos seus titulares, referentes ao acesso aos bens e serviços urbanos, enquanto, prospectivamente, este mesmo direito fornecerá as “[...] razões para defender a legitimidade do direito em questão e para convencer o maior número possível de pessoas (sobretudo as que detêm o poder direto ou indireto de produzir normas válidas naquele ordenamento) a reconhecê-la”.⁵²

O tema da prospecção como orientação da atividade legiferante na seara jusurbanística faz com que a efetividade normativa, isto é, o câmbio da realidade decorrente e em conformidade com o escopo das normas,⁵³ ganhe relevo, notadamente em razão da percepção de que essa alteração do plano fenomênico está umbilicalmente ligada à formulação e execução de políticas públicas. O controle dessas intervenções, compreendido como ínsito ao seu

⁴⁹ LEFEBVRE, *A revolução urbana*, op. cit., p. 19.

⁵⁰ EMERIQUE, Lillian Márcia Balmant; GOMES, Alice Maria de Menezes; SÁ, Catharine Fonseca de. A abertura constitucional a novos direitos fundamentais. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Campos dos Goitacazes, ano 8. n. 8. p. 168, jun. 2006.

⁵¹ Conforme prescreve a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.

⁵² BOBBIO, *A era dos direitos*, op. cit., p. 35.

⁵³ COSTA, op. cit., p. 181-186.

próprio processo de implementação, envolvendo, portanto, inúmeros atores, passa a ser encarado como meio de viabilizar que, no caso concreto, alternativas possíveis de atingir o citado desiderato sejam incluídas no discurso de formulação das ações, e aquelas que o impossibilitam, sejam dele excluídas.⁵⁴

É nessa perspectiva que se pode afirmar que as normas jusurbanísticas, individualmente consideradas, possuem um fim imediato e outro mediato. Assim, quando se analisam as normas de direito urbanístico, verifica-se que elas se dirigem a tutelar, imediatamente, um dado bem juridicamente relevante e, mediatamente, a concretizar o direito à cidade. Por exemplo, os “rodízios” de carros implementados em São Paulo, objetos, hodiernamente, de inúmeros debates midiáticos, visam facilitar o trânsito em dado dia, reduzindo os engarrafamentos no trânsito. Contudo, indiretamente, visam também reduzir o tempo gasto nos deslocamentos, principalmente para as pessoas que residem nos locais mais afastados, garantindo-lhes maior e melhor acesso aos serviços de transportes urbanos, concretizando o direito à cidade.

Discorda-se, destarte, de José Afonso da Silva, quando diz que um dos princípios do direito urbanístico seria a coesão dinâmica compreendida como a particularidade das normas jusurbanísticas que as dotaria de sentido e eficácia somente quando compreendidas em conjunto, porquanto isoladamente não ofereceriam o sentido prospectivo.⁵⁵ A coesão dinâmica nos termos expostos seria uma característica das normas jurídicas, no sentido de que essas, por um imperativo de coerência lógica, não se isolam, mas se ligam para produzir um todo harmônico, isto é, um sistema, sendo essa característica mais facilmente perceptível nos ramos da ciência jurídica voltados à concretização de alguma política pública, como ocorre com o direito urbanístico brasileiro, cujo escopo, a concretização do direito à cidade, pode, claramente, ser extraído da Constituição da República.⁵⁶

A prospecção releva, ainda, o aspecto funcional das normas jusurbanísticas, isto é, a imprescindível convivência entre a concepção de ordenamento jurídico coativo/repressivo, apto a dotar de coercibilidade as soluções desenvolvidas pelo urbanismo e demais ciências parcelares, e outra em que o

⁵⁴ SANTOS, Fernando. A efetividade dos direitos fundamentais sociais e o controle das políticas públicas à luz da teoria dos princípios. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 175. p. 219-228, jul./set. 2007.

⁵⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 54.

⁵⁶ BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 10. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006. p. 75.

poder público pode realizar o controle e a direção social por meio de normas voltadas à alocação de recursos para melhoria das condições urbanísticas. Em outras palavras, normas que incentivam ou premiam dado comportamento ou o desencorajam, mediante uma pena, ou um desincentivo, em que a ação do agente, não obstante seja, *a priori*, lícita, deve ser desencorajada, porquanto o exercício pleno da liberdade individual mostra-se prejudicial à coletividade naquela situação específica.⁵⁷ Dessa forma, os conceitos de licitude e ilicitude são ampliados para considerarem as especificidades do caso concreto, objetivando, pois, a alteração da realidade em conformidade com o escopo da norma.

A complexidade da parcela da realidade sobre a qual os textos normativos jusurbanísticos incidem, aliada ao seu caráter prospectivo em busca da efetividade das medidas urbanísticas e de sua utilização por variados grupos e campos para a tomada de suas decisões não admitem uma compreensão estática, universalista e neutral dos textos normativos.

A abstração e a indeterminação, portanto, longe de serem “defeitos da norma” ou reproduzirem a hermenêutica legitimadora da segregação espacial, apresentam-se como recursos legislativos cujo escopo é ampliar o raio de abrangência da norma, regulando inúmeras classes de ações,⁵⁸ possibilitando-lhe a aplicação a inúmeros casos,⁵⁹ bem como a sua permanente atualidade, ou mutabilidade, isto é, a variação espaço-temporal dos conceitos que lhe possibilitariam abarcar as mudanças sociais, sem a necessidade de alterações legislativas.⁶⁰ Assim, afastasse o fetichismo da lei,⁶¹ porquanto é na atividade de aplicação dos textos normativos a um caso que o sentido semântico será preenchido, resolvendo-se a indeterminação/abstração.⁶²

O direito à cidade ilustra as três formas pelas quais, segundo Bobbio, dá-se a “multiplicação ou proliferação” dos direitos fundamentais, quais sejam: a agregação, a inclusão e a especificação.⁶³ No primeiro caso, o acréscimo de novos direitos é representado pelo reconhecimento de que a cidadania não se

⁵⁷ BOBBIO, *Da estrutura à função*, op. cit., p. 18-20, 61-73 e 96-100.

⁵⁸ Id. *Teoria da norma jurídica*. 3. ed. rev. Bauru: Edipro, 2005, p. 181.

⁵⁹ ENGLISH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983. p. 206-207.

⁶⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 98.

⁶¹ BOBBIO, *Teoria do ordenamento jurídico*, op. cit., p. 121.

⁶² MÜLLER, Friedrich. *Métodos de trabalho no direito constitucional*. 3. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 48.

⁶³ BOBBIO, *A era dos direitos*, op. cit., p. 83-86 e 91.

vincula à titularidade de prerrogativas proprietárias, garantindo-se o acesso aos bens, à infraestrutura, aos serviços públicos e às condições sociais também dos não proprietários, conforme se verifica na concessão especial de uso para fins de moradia, cujo escopo é o reconhecimento do direito à moradia por meio da segurança na posse dos ocupantes de áreas públicas. Ademais, por meio do direito à cidade, tem-se a inclusão de parcelas excluídas da população, dotando, até mesmo, organizações, como as associações de moradores, de legitimidade para pleitear a defesa dos interesses de seus filiados na usucapião coletiva.⁶⁴ Enfim, a indeterminação/abstração possibilita a proliferação por especificidade, porquanto considera as peculiaridades do caso concreto, afastando-se, portanto, o padrão de homem abstrato e genérico para sobrelevarem-se os caracteres e traços distintivos dos indivíduos envolvidos.

⁶⁴ Conforme prescrevem os arts. 10 a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001:

“Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º. O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º. A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º. Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º. O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º. As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I — o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II — os possuidores, em estado de composes;

III — como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º. Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º. O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário”.

Nada obstante a carga ideológica entre abstração e os pressupostos do estado de direito, em que a primeira possibilitaria a previsibilidade das consequências jurídicas decorrentes da prática de dado comportamento — certeza do direito⁶⁵ —, é inegável que a abstração é importante. Todavia, essa relevância se apresenta na vinculação estabelecida entre texto e contexto, em que aquele não pode ser compreendido em dissonância deste. Daí apresentar-se a atividade interpretativa como fundamental, porquanto é ela que resolve a abstração/indeterminação, já que é da leitura do texto normativo em face dos elementos do caso concreto — contexto — que nasce o comportamento desejado, ou seja, a norma jurídica dirigida a regular o comportamento daquele indivíduo — destinatário — naquela situação real. Logo, as normas tradicionalmente consideradas de efeito concreto, como as sentenças e os atos administrativos, por exemplo, passam a ser compreendidas como densificação daquelas dotadas da abstração semântica e se apresentam como um dos momentos do processo de interpretação/aplicação do texto normativo, em que o intérprete elege, entre as alternativas juridicamente possíveis, obviamente, quando houver mais de uma, aquela que, no âmbito jusurbanístico, concretizará, diretamente, o direito relativo ao bem juridicamente relevante e, mediatemente, o direito à cidade, nos termos anteriormente expostos:

Por consequência, a decisão acerca do *como* se cumprirá o dever de prestação fica livre — dentro, ressalte-se, do mencionado campo de ação — ao legislador e ao administrador. Daí que a discricionariedade administrativa dar-se-á dentro de um campo de ação em que o administrador é, digamos assim, livre, para decidir quais das medidas de proteção são adequadas para garantir a proteção requerida. Claro, se há apenas um meio efetivo, o Estado tem que utilizá-lo. Como se vê, esse aspecto tem particular relevância no tocante ao controle das políticas públicas dirigidas à efetivação dos direitos sociais.⁶⁶ (grifado no original)

Este preenchimento de sentido não retira a coerência entre as normas, mas redireciona-as para possibilitar a efetivação do direito à cidade. As inovações técnicas do urbanismo e das ciências parcelares, ou os efeitos da política

⁶⁵ BOBBIO, *Teoria da norma jurídica*, op. cit., p. 182-183.

⁶⁶ SANTOS, op. cit., p. 221-222.

urbana, nem sempre significarão uma alteração do próprio texto normativo, pois a abertura e a indeterminação possibilitarão a sua atualidade.

Longe de se constituir numa usurpação de atividade, essa possibilidade demonstra a intensificação do diálogo entre direito, política urbana, urbanismo e demais ciências parcelares numa perspectiva interpretativa e atualizadora.⁶⁷ Daí afirmar Bourdieu que a atividade exegética demonstraria a historicização da norma, “[...] adaptando as fontes a circunstâncias novas, descobrindo nelas possibilidades inéditas, deixando de lado o que está ultrapassado ou o que é caduco [...]”.⁶⁸

Assim, por vezes, as inúmeras nuances da realidade passam a exigir soluções normativas adequadas às especificidades locais, devendo o processo de escolha realizar-se também na aplicação do texto ao caso, que, sem macular o sistema de produção normativa, aproxima os interessados da produção da solução adequada à situação verificada.⁶⁹ Neste caso, o preenchimento de significados dependerá de uma decisão dos próprios atingidos pela medida, como ocorrem nas audiências públicas que precedem a implantação de empreendimentos com potenciais efeitos danosos sobre a ambiência urbana, as operações urbanas consorciadas, ou ainda aquelas que precedem a produção de normas orçamentárias participativas.⁷⁰

⁶⁷ LUHMANN, op. cit., p. 134-135 e 174-175.

⁶⁸ BOURDIEU, op. cit., p. 223.

⁶⁹ LUHMANN, op. cit., p. 158.

⁷⁰ Conforme prescrevem os arts. 2º, XIII; 32, § 1º; e 43 a 45, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001:

“Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

XIII — audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

[...]

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º. Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

[...]

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I — órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II — debates, audiências e consultas públicas;

III — conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV — iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Nesse sentido, cabe recordar a lição de Túlio Ascarelli, trazida por Bobbio, segundo a qual, por meio da interpretação, ter-se-ia a atualização das normas, garantindo-se a manutenção da continuidade sistêmica do direito. A interpretação, assim, seria, ao mesmo tempo, uma atividade declaratória de um comportamento juridicamente desejado, ou conforme a norma, e criativa, na medida em que cambiaria a norma abstrata por aquela que regulará o caso concreto, o que garantirá a unidade, ínsita à própria noção de sistema:

Para expressar o radicalismo da sua posição, Ascarelli afirma que mesmo o mais simples dos textos — “Abra a porta” — implica uma reconstrução tipológica da realidade ou, pelo menos, uma pesquisa sobre o que se deva entender, no caso específico, por “abrir” e por “porta”. Abrir inclui também o entreabrir e o escancarar? Porta é uma abertura com forma determinada, e qual? Em última análise, o intérprete, que pode ser, em uma norma tão simples, o próprio destinatário da norma, por mais que recorra ao sistema ou à *ratio* do legislador, sempre se encontrará diante de alternativas entre as quais deverá decidir: e qualquer decisão pressupõe uma valoração. Uma situação jurídica nunca é completa e acabada, porque as normas contêm referências a uma tipologia de coisas, atos, eventos, que mudam no tempo. A determinação dos tipos variáveis cabe ao intérprete. Se não existisse o intérprete, a norma não poderia sequer ser aplicada, por falta de uma referência específica à realidade, deve ser regulada.⁷¹

Outras vezes, porém, a aludida comunicação se dará pelo preenchimento de significados técnicos, decorrentes da evolução técnico-científica, sendo estes conceitos determináveis ou atualizáveis por meio da discricionariedade técnica, que, sem inovar no ordenamento, adequa-o às inovações e às necessidades presentes, passando a admitir hipóteses não aventadas no texto original.

V — (Vetado)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania”.

⁷¹ ASCARELLI, Túlio, apud BOBBIO, *Da estrutura à função*, op. cit., p. 222 e 254.

Imagine-se que dada norma exija uma área de permeabilidade de dada metragem nos lotes objeto de construções, possibilitando, dessa forma, o escoamento e a absorção das águas das chuvas. Quando foi criada tal norma, inexistia revestimento apto a permitir a referida absorção, razão pela qual não se poderia admitir qualquer cobertura na sobredita área. Todavia, por meio de pesquisas das técnicas construtivas cria-se o referido revestimento, autorizando-se que as áreas que anteriormente deveriam ficar descobertas possam ser revestidas, sem prejuízo ao equilíbrio urbano. Nessa hipótese, as inovações tecnológicas autorizariam uma atualização do texto normativo, sem que isso significasse a sua alteração.

Em outras hipóteses, contudo, devido à não efetividade de alguma medida, ou ao necessário redirecionamento, tornar-se-á preciso alterar o texto normativo, podendo essa medida ser, de antemão, prevista, como ocorre com o direito de preempção ou com a revisão decenal do plano diretor,⁷² ou, então, ser informada pelo urbanismo, pelas demais ciências parcelares, pela política urbana ou pelo próprio direito.⁷³ Todavia, para a mudança normativa, nesta hipótese dever-se-á observar todo o processo descrito anteriormente para a tomada da decisão, voltando-se, assim, ao ponto de partida, expresso no início desta seção.

Conclusão

A cidade não pode ser reduzida a palco do desenvolvimento da sociedade, ela é, também, um produto social. Concebida nessas bases, ela não é uma mera grandeza física e estática. Ao contrário, é dinâmica, refletindo as contradições inerentes da organização social. Essa dinamicidade permite verificar, numa análise das formas urbanas, um *iter* que, ao longo dos tempos,

⁷² Conforme prescrevem os arts. 25, § 1º, e 40, § 3º, ambos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001: “Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º. Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

[...]

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

[...]

§ 3º. A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”.

⁷³ CAMPILONGO, op. cit., p. 79.

mostrou-se, concomitantemente, inclusivo de novas funções — como a política, a comercial, a industrial —, mas excludente dos indivíduos que, não tendo acesso às benesses decorrentes da agregação de funções, foram alienados desses processos, tendo seu papel reduzido a um plano secundário.

A ordenação espacial nascida da religião, do empirismo e do casuísmo, tendente a proteger e dignificar o centro de poder, demarcando a cidade como *locus* da civilidade, passou a ser considerada arte, geratriz da felicidade por meio da geometria das formas, sem perquirir, contudo, qual o conceito de felicidade deveria ser implementado. Fundado, portanto, na idealidade, o urbanismo ganha ares científicos por meio de uma pretensa universalidade e neutralidade que o afastou dos aspectos sociais que, ao mesmo tempo, determinam e são determinados por seu objeto de estudo. Nesse panorama, o direito se apresentou como legitimador de um processo perverso, fundamentado na exclusividade dos interesses proprietários, em oposição ao sujeito passivo universal, identificado como toda a sociedade. Em vez de buscar uma redução da desigualdade social, a produção jurídica se voltou a justificá-la.

Todavia, ao se abrirem os olhos para a complexidade da produção do espaço e para o caráter segregacionista verificado, os postulados de neutralidade e completude das diversas ciências parcelares que cuidam dos fenômenos citadinos caem por terra. O urbanismo é obrigado a revisar-se e, compreendendo a cidade como inserta num território, passa a se identificar como processo dialógico entre todos os envolvidos na produção desse mesmo espaço, agregando, pois, suas facetas técnica, científica e artística aos aspectos políticos tendentes à tomada de uma decisão urbanística que reflita os anseios da população, em obediência à regra da maioria e aos limites impostos pela Constituição.

Dessa forma, essa decisão deve buscar definir a política urbana constitucionalmente prescrita, que, no caso brasileiro, refere-se ao atendimento do direito à cidade, compreendido como acesso aos bens urbanos e como participação popular no processo de tomada de decisões, referentes à ordenação espacial. Propicia-se, assim, numa dimensão simbólica, que os indivíduos se apropriem e atribuam significados a esse espaço.

Para alcançar, portanto, a efetivação do direito à cidade, exigem-se a revisão dos dispositivos normativos e a criação de novas formas e figuras jurídicas adaptadas às diversas situações apresentadas. Estabelece-se, assim, uma relação: a política urbana define o que se compreende por direito à cidade; ao urbanismo cabem os conceitos, parâmetros e meios, que se agregarão aos de outras ciências, que fornecerão subsídios para a tomada

de decisão adequada à realidade local; e o direito traduz para o código da licitude/ilicitude essas resoluções. Nesse intrincado encadeamento está o direito urbanístico compreendido, objetivamente, não como legislação aplicável ao urbanismo, mas como o conjunto de normas de direito cujo objeto são as relações jurídicas decorrentes da produção do espaço e que se dirigem à concretização do direito à cidade.

O direito à cidade apresenta-se, pois, tanto como direito subjetivo dos munícipes — autorizando-os a se socorrerem do Poder Judiciário para garantir a sua exigibilidade — quanto como norteador da atividade legiferante, que, afastando-se de uma perspectiva monista, escamoteadora da realidade complexa, passa a exigir uma postura interdisciplinar dos produtores dos textos normativos.

As normas produzidas assim não são instrumentos unicamente jurídicos, mas passam a interessar às inúmeras ciências parcelares que tratam da produção e ordenação do espaço, como o urbanismo. Nessa perspectiva, exige-se que esses vários campos passem a se comunicar não somente porque o código jurídico é limitado e, por vezes, inábil para solucionar os casos que se apresentam, mas, outrossim, para gerar o *feedback* necessário para reorientar as próprias ações urbanísticas e, por decorrência, as próprias normas produzidas.

Dessa forma, além das normas jusurbanísticas, interessarão ao direito as informações fornecidas no processo dialógico estabelecido entre os campos temáticos que tratam desta seara, e trarão a lume dados que importarão ao direito na análise da legalidade de dado programa urbanístico, ou na tomada de decisão acerca de algum direito subjetivo garantido por normas de direito urbanístico, auxiliando as atividades de produção normativa, incluindo-se aí tanto a discricionariedade administrativa, quanto legislativa.

A relação dialógica entre o urbanismo e demais ciências parcelares, a política urbana e o direito não se resume, portanto, ao momento de produção dos textos normativos. Ela vai além, pois passa a exigir constante comunicação entre os campos, que, por um lado, garantem a juridicidade do direito à cidade e, prospectivamente, possibilitam a sua efetividade.

Referências

BERGEROT, Bernard. A cidade luz de Haussmann. *História Viva*, São Paulo, ano. 2, n. 20, p. 60-64, jun. 2005.

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Barueri: Manole, 2007.

_____. *Teoria do ordenamento jurídico*. 10. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006.

_____. *Teoria da norma jurídica*. 3. ed. rev. Bauru: Edipro, 2005.

_____. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

BRAGOS, Oscar. *O nascimento do urbanismo na Argentina: o caso da cidade de Rosário entre 1920 e 1930*. 1993. Dissertação (Mestrado em Ciências) — Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.

BRANDÃO, Carlos Antônio Leite. *A natureza da cidade e a natureza humana*. In: CIDADES, 1, 2003, Belo Horizonte. Belo Horizonte: Instituto de Estudos Avançados Transdisciplinares da Universidade Federal de Minas Gerais, 2003. 17 p.

BRASIL. *Lei n. 10257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br/legislacao/nsf/ViwerIdentificacao/Lei%2010.257-2001?OpenDocument>>. Acesso em: 31 maio 2010.

BRASIL. *Medida Provisória n. 2220, de 04 de setembro de 2001*. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano — CNDU e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br/legislacao/nsf/ViwerIdentificacao/mpv%202.220-2001?OpenDocument>>. Acesso em: 31 maio 2010.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Política, sistema jurídico e decisão judicial*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A cidade*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 1997.

CARVALHO NETTO, Menelick. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. In: OLIVEIRA, Marcelo Andrade

Cattoni de (Org.). *Jurisdição e hermenêutica constitucional no estado democrático de direito*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 25-44.

CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopias e realidades: uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 1979.

COSTA, Igor Sporch da. *Igualdade na diferença e tolerância*. Viçosa: Editora UFV, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discrecionalidade administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

EMERIQUE, Lílían Márcia Balmant; GOMES, Alice Maria de Menezes; SÁ, Catharine Fonseca de. A abertura constitucional a novos direitos fundamentais. *Revista da faculdade de direito de Campos*, Campos dos Goitacazes, ano 8. n. 8. p. 123-170, jun. 2006.

ENGLISH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.

LACAZE, Jean-Paul. *Os métodos do urbanismo*. Campinas: Papirus, 1993.

LAMAS, José M. Ressano Garcia. *Morfologia urbana e desenho da cidade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1992.

LEAL, Rogério Gesta. Gestão pública compartilhada e organizações sociais: um novo paradigma à administração pública. In: LEAL, Rogério Gesta; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de (Org.). *Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001. p. 35-110.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

_____. *O direito à cidade: o fenômeno urbano — sentido e finalidade da industrialização. O principal direito do homem*. São Paulo: Documentos, 1969.

LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

MADER, Luzius. A avaliação legislativa: uma abordagem do direito. *Legislação*, Lisboa, n. 1. p. 39-49, abr./jun. 1991.

MATTOS, Liana Portilho. Arts. 1º, 2º e 3º. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da cidade comentado: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 79-106.

MORAES, Maria Celina Bodin de. O princípio da solidariedade. In: PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabela Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly (Org.). *Os princípios da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 167-190.

MÜLLER, Friedrich. *Métodos de trabalho no direito constitucional*. 3. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

POSADA, Adolfo. *El régimen municipal de la ciudad moderna*. 4. ed. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1936.

RAMINELLI, Ronald. História urbana. In: CARDOSO, Ciro Flamarion S.; VAINFAS, Ronaldo (Org.) *Domínios da história: ensaios de teoria e metodologia*. Rio de Janeiro: Campus, 1997. p. 185-202.

SANTOS, Fernando. A efetividade dos direitos fundamentais sociais e o controle das políticas públicas à luz da teoria dos princípios. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 175. p. 219-232, jul./set. 2007.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Borzacchiello da. O Estatuto da Cidade e a reforma urbana no Brasil. *Geusp*, São Paulo, n. 10, p. 9-26, 2001.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Teoria da legislação: formação e conhecimento da lei na idade tecnológica*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2004.

SOUSA, António Francisco de. *"Conceitos indeterminados" no direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 1994.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Estudos de direito econômico*. Belo Horizonte: Movimento Editorial da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 1996. v.2., t.1.