



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO  
CURSO DE DOUTORADO ACADÊMICO**

**HARLEY SOUSA DE CARVALHO**

**A DIMENSÃO JURÍDICA DO DIREITO À CIDADE: CONTEÚDO, ESTRUTURA  
NORMATIVA E OPERACIONALIDADE**

**FORTALEZA**

**2023**

HARLEY SOUSA DE CARVALHO

A DIMENSÃO JURÍDICA DO DIREITO À CIDADE: CONTEÚDO, ESTRUTURA  
NORMATIVA E OPERACIONALIDADE

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Direito. Área de concentração: Constituição, sociedade e pensamento jurídico.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lígia Maria Silva Melo de Casimiro.

FORTALEZA

2023

HARLEY SOUSA DE CARVALHO

A DIMENSÃO JURÍDICA DO DIREITO À CIDADE: CONTEÚDO, ESTRUTURA  
NORMATIVA E OPERACIONALIDADE

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Direito. Área de concentração: Constituição, sociedade e pensamento jurídico.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lígia Maria Silva Melo de Casimiro.

Aprovada em: 12/12/2023.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Álvaro Avelino Sanchez Bravo  
Universidade de Sevilla

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Daniela Libório Di Sarno  
Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP)

---

Prof. Dr. Cláudio Oliveira de Carvalho  
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Júlia Mattei de Oliveira Maciel  
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

---

Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- C323d Carvalho, Harley Sousa de.  
A dimensão jurídica do direito à cidade : conteúdo, estrutura normativa e operacionalidade / Harley Sousa de Carvalho. – 2023.  
329 f. : il. color.
- Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2023.  
Orientação: Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro..
1. Direito à cidade. 2. Política urbana. 3. Direitos fundamentais. 4. Coerência normativa. I. Título.  
CDD 340
-

Ao meu pai e primeiro professor, Eliowald (*in memoriam*).

À minha incansável e amável mãe, Eliesa.

Ao meu grande amor, Biltis.

## AGRADECIMENTOS

À minha companheira de vida e parceira para todas as horas, Biltis Diniz, sem quem este trabalho não seria possível. O apoio, as sugestões e a paciência foram fundamentais para que eu pudesse me dedicar a esta pesquisa.

Ao meu pai, Eliowald Carvalho (*in memoriam*), que não imaginava que eu tinha nascido para seguir seus passos na docência, obrigado pelo exemplo de comprometimento com o trabalho e a educação.

À minha mãe, Eliesa Carvalho, com quem compartilho o sonho da carreira acadêmica desde o início dessa trajetória em 2014. O apoio incondicional esteve presente, ainda que a vida acadêmica lhe seja estranha e, por vezes, incompreensível. Estendo esses agradecimentos à minha família, em especial Eliete Sousa, Louralber Monteiro, Valdir Paiano, Arlene Diniz, Bárbara Caline, Filipe Malta, Sandra Campelo e aos meus sobrinhos amados que desejo ser exemplo João Pedro, Maria Clara, Hallyson Júnior e Clara Maria.

À minha orientadora e principal referência no Direito Urbanístico e no Direito Administrativo, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lígia Maria Silva Melo de Casimiro, pela parceria desses anos de pesquisa. Os conselhos, as correções, as advertências e as palavras de apoio foram fundamentais para o desenvolvimento do presente trabalho.

À professora Cynara Monteiro Mariano, minha primeira orientadora durante o percurso do presente doutorado, por todo apoio e por concordar em auxiliar os estágios iniciais da minha pesquisa, ainda que fora da sua ênfase de trabalho.

Aos docentes Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas, Felipe Braga Albuquerque, Emerson Gabardo, Raquel Ramos Cavalcante, Julia Mattei de Oliveira Maciel, Álvaro Sanchez, João Luís Nogueira Matias, Cláudio Carvalho e Daniela Libório pelas lições transmitidas no curso das disciplinas deste doutorado. Estendendo os meus agradecimentos ao professor Manfredo Araújo de Oliveira em razão de ter ampliado meu horizonte de compreensão da filosofia.

Aos meus amigos, Rafael de Mesquita, Kássio Vasconcelos, Rafael Vasconcelos, Bruno Tames, Mariana Carvalho, Claudia Amado, Flora Oliveira, Camila Cardozo, Elaise Landim e Paul Lortholary pela amizade e que me permitiu, nas oportunidades que nos encontramos, uma leveza necessária.

Aos amigos de pesquisa, os talentosos e inteligentes, Guilherme Barbosa e Lucas Campos Jereissati. A combinação de amizade e diálogo acadêmico renovou minhas forças para atravessar os momentos mais difíceis dessa pesquisa e superar as fases de desânimo. Vocês,

certamente, tornaram essa caminhada menos solitária e inspiraram muitas das reflexões que estão aqui presentes.

À Faculdade Terra Nordeste, em razão da oportunidade que me foi concedida para o exercício da docência, e, em especial, aos amigos e colegas Francisco Lisboa, Ana Paula Araújo, Adriana Josino, Raphaella Prado, Glauton Rógis, Victor Magalhães e Alexandra Miranda.

Ao Centro Universitário Christus, pela confiança no meu trabalho e pela oportunidade de atuar profissionalmente em atividades de pesquisa através de seus programas de Grupos de Estudo e Pesquisa e Iniciação Científica. Ainda nesta Instituição tenho grandes e valorosas amizades, nas quais destaco as professoras Isabelly Cysne, Geórgia Oliveira e Arnelle Rolim.

A todos os meus alunos que muito mais me ensinaram do que aprenderam de mim. A cada aula precisava encontrar novas formas de ensinar e assim aprofundar os meus estudos e minhas pesquisas, o que demandou de mim um constante aperfeiçoamento. As dúvidas e os questionamentos de vocês me fazem lembrar que o conhecimento, ainda que importante, não deve ser petrificado.

Ao Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico que, por meio de seus congressos, cursos, publicações, notas técnicas, webinários e militância, me ajudou a ampliar a minha visão sobre os conflitos urbanos no Brasil. Certamente o estudo do direito à cidade seria mais difícil sem a atuação de vocês.

A Comissão de Terra, Território e Moradia do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos do Ceará, o qual sou conselheiro desde 2020 e me deu o contato direto com o espaço social da cidade, na qual desejo e luto por dignidade para todos.

Por fim, agradeço a todos os que lutam por uma cidade mais justa. São vocês que protagonizam a luta por uma vida urbana emancipada e esta tese é minha humilde contribuição para ajudar nessa caminhada.

Nem o arquiteto, nem o urbanista, nem o sociólogo, nem o economista, nem o filósofo ou o político podem tirar do nada, por decreto, novas formas e relações. [...] Nem um, nem outro cria as relações sociais. Em certas condições favoráveis, auxiliam certas tendências a se formular (a tomar forma). Apenas a vida social (a práxis) na sua capacidade global possui tais poderes. Ou não os possui. As pessoas acima relacionadas, tomadas separadamente ou em equipe, podem limpar o caminho; também podem propor, tentar preparar formas. E também (e sobretudo) podem inventariar a experiência obtida, tirar lições dos fracassos, ajudar o parto do possível através de uma maiêutica nutrida de ciência. (Henri Lefebvre, 2008)

## RESUMO

A presente pesquisa doutoral é de natureza teórica e qualitativa, com emprego prioritário da pesquisa bibliográfica e, em caráter complementar, de pesquisa jurisprudencial e documental. A pergunta de partida da pesquisa, da qual se desdobram outras perguntas específicas, é: há possibilidade de desenvolver uma abordagem do direito à cidade que seja de uma teorização especificamente jurídica? Durante o trabalho, demonstra-se e defende-se a existência de múltiplas leituras sobre o direito à cidade e a tarefa ainda inconclusa de uma teorização jurídica, em especial sobre como deve influenciar a interpretação e a aplicação jurídica. Tais questões ficam evidenciadas nos capítulos 2 (questões filosóficas) e 3 (questões políticas). Para auxiliar na superação da ausência de uma teoria jurídica do direito à cidade, realiza-se uma análise jurídico-dogmática (capítulo 4) e teórico-reflexiva que atravessa as questões de conteúdo, estrutura normativa e operacionalidade do conceito. Defende-se, com base na teoria principiológica de Marcelo Neves, que o direito à cidade pode auxiliar na heterorreferência adequada do sistema jurídico, de modo a produzir uma abertura cognitiva que não elimine a autonomia operacional do sistema jurídico. Apesar dos desafios econômicos, sociais, jurídicos e políticos para a efetivação do direito à cidade (capítulo 5), os quais foram intensificados na última década, propõe-se que uma abordagem jurídica deve orientar a interpretação e a aplicação das normas jurídico-urbanísticas no sentido de garantir a coerência e a coesão sistêmica do direito urbanístico, coibindo espaços de exceção urbanística desintegradoras do interesse público. Fundamenta-se, igualmente, a importância de viabilizar a espacialização e a materialização dos direitos fundamentais, rompendo a abordagem formal e desterritorializada dos direitos fundamentais. Ademais, indicando-se o dever das decisões judiciais e administrativas em operar na perspectiva maximização e fortalecimento do direito à cidade, rompendo-se com o emprego meramente simbólico (capítulo 6).

**Palavras-chave:** Direito à cidade; Política urbana; Direitos fundamentais; Coerência normativa.

## ABSTRACT

The following doctoral research is theoretical and qualitative in nature. It is, first and foremost, based on bibliographical research and, as a complement, on jurisprudential and documental research. The initial question of this research, from which other specific questions unfold, is: would it be possible to develop an approach to the right to the city which is solely based on a specifically legal theorization? The work demonstrates and defends the existence of multiple readings of the right to the city and the unfinished task of a legal theorization, especially on how it should influence legal interpretation and application. These issues are brought to the fore in chapters 2 (philosophical issues) and 3 (political issues). To overcome the lack of a legal theory on the right to the city, a legal-dogmatic (chapter 4) and theoretical-reflexive analysis is carried out which goes through the issues of content, normative structure and conceptual operability. Based on Marcelo Neves' principiological theory, it is argued that the right to the city can help in the adequate heteroreference of the legal system, to produce a cognitive opening that does not eliminate the operational autonomy of the legal system. Despite the economic, social, legal and political challenges to the realization of the right to the city (chapter 5), which have intensified in the last decade, it is proposed that a legal approach should guide the interpretation and application of legal-urban norms in order to guarantee the coherence and systemic cohesion of urban law, curbing spaces of urban exception which, in turn, disintegrate the public interest. The importance of enabling the spatialization and materialization of fundamental rights is also proposed, breaking the formal and deterritorialized approach to fundamental rights. Furthermore, the duty of judicial and administrative decisions to operate with a view to maximizing and strengthening the right to the city is pointed out, breaking away from a merely symbolic use (chapter 6).

**Keywords:** Right to the city; Urban policy; Fundamental rights; Normative coherence.

## RESUMEN

La presente investigación doctoral es teórica y cualitativa, con prioridad en la utilización de la investigación bibliográfica y, de manera complementaria, de la investigación jurisprudencial y documental. La pregunta inicial de la investigación, de la cual se derivan otras específicas, es: ¿existe la posibilidad de desarrollar un enfoque del derecho a la ciudad que sea de una teorización específicamente jurídica? En el trabajo, se demuestra y defiende la existencia de múltiples interpretaciones sobre el derecho a la ciudad y la tarea aún inconclusa de una teorización jurídica, especialmente en cuanto a cómo debe influir en la interpretación y aplicación jurídica. Estas cuestiones quedan evidenciadas en los capítulos 2 (cuestiones filosóficas) y 3 (cuestiones políticas). Para superar la ausencia de una teoría jurídica del derecho a la ciudad, se realiza un análisis dogmático (capítulo 4) y una reflexión teórica que aborda cuestiones de contenido, estructura normativa y operacionalización del concepto. Se defiende, con base en la teoría de los principios de Marcelo Neves, que el derecho a la ciudad puede contribuir a la heteroreferencia adecuada del sistema jurídico, de manera que produzca una apertura cognitiva que no elimine la autonomía operacional del sistema jurídico. A pesar de los desafíos económicos, sociales, jurídicos y políticos para la efectividad del derecho a la ciudad (capítulo 5), los cuales se han intensificado en la última década, se propone que un enfoque jurídico debe guiar la interpretación y aplicación de las normas urbanísticas para garantizar la coherencia y cohesión sistémica del derecho urbanístico, evitando espacios de excepción urbanística que desintegren el interés público. Se fundamenta igualmente la importancia de viabilizar la especialización y materialización de los derechos fundamentales, rompiendo con el enfoque formal y que no considere la territorialidad de los derechos fundamentales. Además, se señala el deber de las decisiones judiciales y administrativas de operar desde la perspectiva de maximización y fortalecimiento del derecho a la ciudad, rompiendo con el uso solo simbólico (capítulo 6).

**Palabras-clave:** Derecho a la ciudad; Política urbana; Derechos fundamentales. Coerencia normativa. Coherencia normativa.

## RÉSUMÉ

Cette recherche doctorale est de nature théorique et qualitative, avec un recours prioritaire à la recherche bibliographique et, de manière complémentaire, à la recherche jurisprudentielle et documentaire. La question de départ de la recherche, à partir de laquelle surgissent d'autres questions spécifiques, est la suivante: est-il possible de développer une approche du droit à la ville qui soit une théorisation spécifiquement juridique ? Au cours des travaux, l'existence de multiples lectures sur le droit à la ville et le travail encore inachevé de théorisation juridique sont démontrés et défendus, notamment sur la manière dont cette théorisation devrait influencer l'interprétation et l'application du droit. Ces questions sont mises en évidence dans les chapitres 2 (questions philosophiques) et 3 (questions politiques). Pour aider à surmonter l'absence d'une théorie juridique du droit à la ville, une analyse juridico-dogmatique (chapitre 4) et théorico-réflexive est réalisée couvrant les questions de contenu, de structure normative et de mise en place du concept. Cette étude soutient, sur la base de la théorie des principes juridiques de Marcelo Neves, que le droit à la ville peut contribuer à l'hétéroréférence adéquate du système juridique, afin de produire une ouverture cognitive qui n'élimine pas l'autonomie opérationnelle du système juridique. Malgré les défis économiques, sociaux, juridiques et politiques liés à la mise en place effective du droit à la ville (chapitre 5), qui se sont intensifiés au cours de la dernière décennie, il est proposé qu'une approche juridique guide l'interprétation et l'application des normes juridico-urbaines dans le monde, afin de garantir la cohérence et la cohésion systémiques du droit de la ville, tout en limitant les espaces d'exception urbaine qui désintègrent l'intérêt public. Cette recherche repose également sur l'importance de permettre la spatialisation et la matérialisation des droits fondamentaux, rompant avec l'approche formelle et déterritorialisée des droits fondamentaux. En outre, l'étude souligne le devoir des décisions judiciaires et administratives d'opérer dans une perspective de maximisation et de renforcement du droit à la ville, en rupture avec l'emploi purement symbolique (chapitre 6).

**Mots-clés :** Droit à la ville ; Politique urbaine ; Droits fondamentaux; Cohérence normative.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa do Índice de Desenvolvimento Humano do Município de Fortaleza.....	123
Figura 2 – Representação da função sistêmica do direito à cidade.....	177
Figura 3 – Localização das células de segurança comunitária e das zonas especiais de interesse social prioritárias.....	239
Figura 4 - Grupo de operações especiais da Guarda Municipal de Fortaleza.....	240

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2 O DIREITO À CIDADE NA TEORIA URBANA .....</b>	<b>24</b>
<b>2.1 Henri Lefebvre: gênese teórica do conceito .....</b>	<b>26</b>
<b>2.2 David Harvey: adaptação do conceito ao contexto do capitalismo financeiro.....</b>	<b>38</b>
<b>2.3 Releituras a partir da Teoria Crítica Urbana.....</b>	<b>48</b>
<b>3 A LUTA POLÍTICA PELO DIREITO À CIDADE .....</b>	<b>60</b>
<b>3.1 O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e incidência na Assembleia Nacional     Constituinte .....</b>	<b>64</b>
<b>3.2 Fórum Nacional pela Reforma Urbana e a regulamentação da política urbana .....</b>	<b>80</b>
<b>3.3 Estruturação institucional da política urbana, crise e influxo conservador .....</b>	<b>90</b>
<b>4 ELEMENTOS PARA UMA DOGMÁTICA JURÍDICA DO DIREITO À CIDADE</b>	<b>104</b>
<b>4.1 Conteúdo jurídico do Direito à Cidade .....</b>	<b>108</b>
<b>4.1.1 Sustentabilidade .....</b>	<b>109</b>
<b>4.1.2 Direito à terra urbana e à infraestrutura .....</b>	<b>113</b>
<b>4.1.3 Moradia Adequada .....</b>	<b>116</b>
<b>4.1.4 Serviços públicos, mobilidade e saneamento .....</b>	<b>122</b>
<b>4.1.5 Lazer .....</b>	<b>134</b>
<b>4.1.6 Planejamento Urbano e Social, Gestão Democrática e Função Social da Propriedade         .....</b>	<b>137</b>
<b>4.1.7 Compromisso intergeracional .....</b>	<b>144</b>
<b>4.2 Estrutura normativa .....</b>	<b>149</b>

<b>4.3 Desdobramentos funcionais do direito à cidade enquanto norma jurídica .....</b>	<b>168</b>
<i>4.3.1 A releitura do direito urbanístico pelo direito à cidade: ênfase nos direitos humanos e fundamentais .....</i>	<i>168</i>
<i>4.3.2 Elemento de coerência e de coesão entre os instrumentos de política urbana: solução de contradições normativas e interpretativas .....</i>	<i>173</i>
<i>4.3.3 Argumento de defesa em circunstâncias de estado de necessidade social .....</i>	<i>182</i>
<b>5 DESAFIOS JURÍDICOS E EXTRAJURÍDICOS PARA A POSITIVIDADE DO DIREITO À CIDADE .....</b>	<b>188</b>
<b>5.1 Compromissos dilatórios e regulação insuficiente.....</b>	<b>190</b>
<b>5.2 Inobservância do Devido Processo Legislativo .....</b>	<b>202</b>
<b>5.3 Urbanismo <i>Ad Hoc</i> e corrupção sistêmica.....</b>	<b>220</b>
<b>5.4 Urbanismo Militar.....</b>	<b>237</b>
<b>5.5 Ocultamento dos direitos humanos e fundamentais.....</b>	<b>249</b>
<b>6 SÍNTESES PROPOSITIVAS .....</b>	<b>261</b>
<b>6.1 A inexauribilidade do Direito à Cidade pelo sistema jurídico .....</b>	<b>262</b>
<b>6.2 A espacialização da gramática dos direitos fundamentais.....</b>	<b>271</b>
<b>6.3 Postulado da máxima eficácia do Direito à Cidade: força ilocucionária e negação da razão cínica.....</b>	<b>282</b>
<b>7 CONCLUSÃO.....</b>	<b>293</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>299</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa doutoral empreendeu o esforço de atender as demandas acadêmicas de objetividade e cientificidade. No entanto, não há como anular os afetos que mobilizaram a sua construção: a experiência e a indignação em torno da injustiça urbana que vivemos. Trata-se de uma modesta contribuição que só foi possível pelo movimento de dezenas de pesquisadores em todo Brasil em prol da superação dos problemas aqui denunciados e da fibra e da resistência daqueles que não deixam de lutar por uma vida emancipada. A utopia do direito à cidade não é autorrealizável, mas ela pode fortalecer e orientar a nossa luta.

Sem querer afastar a fundamental importância do contexto político (e econômico) para a efetivação do direito à cidade, entende-se que a sua compreensão como simples diretriz política revela um insuficiente foco sobre a juridicidade do conceito. Essa leitura contribui indiretamente para a desconsideração da sua normatividade enquanto estrutura que colabora para a aplicação do direito e para um referencial crítico em razão da sua inobservância.

O trabalho não nega a importância da mobilização política para a construção e efetivação do direito à cidade no Brasil, sendo, em grande medida, necessária para acelerar e aprofundar sua implementação. Contudo, nem sempre a esfera política irá conceder respostas satisfatórias e, diante disso, os direitos de milhares de cidadãos permanecerão violados. Logo, o uso de mecanismos jurídicos para sua efetivação, ainda que não promovam nenhuma revolução nas cidades brasileiras, pode garantir conquistas estratégicas importantíssimas. O raciocínio que opera na exclusão de meios e estratégias (luta popular ou política institucional, ou judicialização) tem em conta uma visão que não lida adequadamente com a complexidade da questão urbana brasileira. Inclusive, ciente desta perspectiva, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade colocou o acesso à justiça e a exigibilidade do direito à cidade como pontos fundamentais para a sua efetivação (artigos X e XX).

Nesses termos, não há ambição de oferecer uma resposta definitiva para a questão, o que escapa aos objetivos de qualquer pesquisa que verse sobre a complexidade dos fenômenos estudados pelo Direito. Objetiva-se uma abordagem do direito à cidade em diálogo com a teoria do direito e com a ordem jurídica nacional, em especial no que se refere ao direito constitucional, ao direito administrativo, ao direito urbanístico e ao direito processual civil pátrios, para refletir sobre sua real potencialidade normativa. Propõe-se, então, construir e expor uma visão juridicamente possível do direito à cidade e refletir sobre institutos, técnicas e instrumentos disponíveis no direito brasileiro que auxiliem no processo de concretização.

A maturação dessa pesquisa também foi possível com a participação em audiências públicas na cidade de Fortaleza, atuação no Conselho Estadual de Defesa de Direitos Humanos e o diálogo com pesquisadores de outras áreas interessadas no tema e com movimentos sociais. Por vezes, nesses eventos, diversos participantes questionaram em torno da ausência de efetividade do direito à cidade, apesar de sua previsão no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Local. Aos questionamentos, foram apresentadas respostas meramente retóricas dos integrantes do sistema de justiça. É com a motivação de responder esses questionamentos de forma sólida e de afirmar a juridicidade do direito à cidade que se propõe este projeto de tese.

Apesar da autoria da pesquisa de uma pessoa específica, não há como deixar de destacar, mais uma vez, o esforço acadêmico de inúmeros pesquisadores sobre o direito à cidade. Apesar das incompletudes que serão apresentadas ao longo do trabalho, tais pesquisas avançaram na compreensão da questão urbana brasileira, ainda mais em contexto de desmonte da estrutura e do fomento da pesquisa científica brasileira. As reflexões erguidas nesta tese nascem diretamente do diálogo com o que vem produzido sobre os temas urbanos no país.

O direito à cidade é um conceito multifacetado que adquiriu grande projeção na atualidade ao debater os temas da urbanização brasileira, as suas mazelas e as propostas relativas à reforma urbana. Originado na obra do filósofo Henri Lefebvre (1968), o conceito não se ateu às formulações do seu teórico original e recebeu múltiplas releituras, razão pela qual, mais 50 anos depois da publicação da obra inaugural, continua a suscitar debates em todo o mundo.

No Brasil, o referido conceito adquiriu uma trajetória característica, pois não ficou restrito ao âmbito acadêmico. O direito à cidade é, desde o movimento pela reforma urbana que tomou forma durante o processo de redemocratização brasileiro, uma bandeira política levantada por movimentos sociais, associações civis e partidos políticos. Nesse contexto, tornou-se um conceito mobilizador de reflexões, reivindicações, contestações e polêmicas.

Como reflexo do citado engajamento político e social, o direito à cidade passou a ser, reiteradas vezes, incluído em diversos textos legais, dos quais se destaca o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257 de 2001). Com base na sua incorporação pela ordem jurídica brasileira, passou-se a indicar o Brasil como exemplo de uma legislação de cunho progressista no campo da política urbana (Harvey, 2012).

Porém, visualiza-se que, apesar de constar nos textos legais, o direito à cidade não encontra os esperados efeitos na estabilização das expectativas normativas e na regulação das ações relacionadas à política urbana das cidades brasileiras. Neste ponto, não são habituais as referências ao direito à cidade no momento de motivar os atos administrativos ou nos

fundamentos das decisões judiciais que se relacionam com a temática. Em outras palavras, divide-se entre protagonismo político-textual e a timidez prático-institucional, refletindo na interpretação de autores que apontam o direito à cidade como mera diretriz política ou norma programática.

É esta maneira limitada de interpretar o direito à cidade que a presente pesquisa aspira superar. Pretende-se apresentar uma dogmática relacionada ao direito à cidade, bem como reflexões de teoria do direito, que busque extrair da positivação a máxima possibilidade de aplicação técnica, hermenêutica e prática. Almeja-se, portanto, apresentar um modelo teórico no qual o direito à cidade não é visto não apenas na sua dimensão político-filosófica, mas com ênfase na sua inserção nos argumentos e nas razões construídas para decidir casos envolvendo política urbana.

A pergunta central do trabalho é: há possibilidade de desenvolver uma abordagem de direito à cidade que seja de uma teoria especificamente jurídica? Seguido das perguntas específicas: Qual a distinção de uma abordagem filosófico-política do direito à cidade para uma abordagem jurídica? Qual o conteúdo do direito à cidade com base na ordem jurídica brasileira? Qual classificação dogmática pode ser atribuída ao direito à cidade? De que modo o direito à cidade pode ser operacionalizado na conformação das decisões (judiciais e administrativas) relacionadas à política urbana nacional? Quais são os obstáculos políticos, econômicos e teóricos que impedem uma operação juridicamente autônoma do direito à cidade?

Por conseguinte, a presente pesquisa de doutorado se justifica sob dois aspectos (teórico e social), os quais são justificados a seguir. À luz do aspecto teórico, esta investigação nasce da análise de que as pesquisas em torno do direito à cidade no Brasil não trabalham, suficientemente, este conceito em sua dimensão jurídico-normativa. Habitualmente, o direito à cidade é por vezes articulado como um programa político a ser realizado. Ao expor a questão desta forma, acentua-se o caráter discricionário no seu tratamento e deixa-se de buscar parâmetros para definir sua juridicidade, tendo por reflexo que a positivação legal do conceito representaria apenas um reconhecimento simbólico, desprovido das funções de estabilização de expectativas e regulação de condutas.

Ainda nessa linha, a incerteza teórica em torno do direito à cidade, que será enfrentada na pesquisa, resulta em não saber, com razoável consistência, qual é o seu sentido normativo e quais obrigações, poderes ou faculdades resultam da sua previsão jurídica. Desse modo, o direito à cidade não teria força normativa, mas força retórica.

Sob o aspecto prático, para além do pioneirismo brasileiro quanto à previsão do citado conceito nos textos legislativos, o que se tem de fato é que a previsão textual pouco

garantiu os direitos sociais urbanos ou ofereceu barreiras ao processo de mercantilização das cidades brasileiras. Ao contrário, a mercantilização, não raro, se utiliza de instrumentos de política urbana aplicados em dissonância à pauta do direito à cidade. Diante disto, pode-se refletir se a reversão desse quadro depende exclusivamente de vontade política ou se uma adequada operação Estado Democrático de Direito pode garantir a observância de suas disposições.

Intenta-se elaborar uma proposta teórica abrangente que conecte os temas específicos e extraia as maiores consequências jurídicas possíveis. Destaca-se, portanto, que se está diante de uma pesquisa teórica e de natureza qualitativa, decisão esta que implica na escolha da abordagem e dos procedimentos de pesquisa. Quanto à abordagem, a pesquisa nos capítulos 2 e 3 será de natureza dialética, cuja nota característica está na processualidade e dinamismo (Lamy, 2014). Assim, visa investigar o desenvolvimento conceitual do Direito à Cidade desde Lefebvre até os dias atuais, dando ênfase na forma como conceito é empregado enquanto reivindicação filosófica e política. Portanto, não será restrita ao material produzido no âmbito acadêmico, incluindo-se documentos e manifestos produzidos por movimentos sociais e coletivos. A partir do capítulo 4, a tese passa a assumir feição predominante de uma investigação analítica, empregada com fim de compreender o direito à cidade enquanto componente da ordem jurídica, em consonância com as demais disposições constitucionais, administrativas e urbanísticas, que interajam com conceitos.

Quanto aos procedimentos de pesquisa, utiliza-se de modo prioritário a bibliográfica, para coletar e analisar pesquisas<sup>1</sup> que versem sobre o direito à cidade, tanto no que se refere ao conteúdo, quanto à sua efetividade. As obras serão prioritariamente da ciência jurídica e complementarmente da sociologia urbana, geografia, filosofia e urbanismo. E, em seguida, efetua-se uma pesquisa documental para visualizar como a temática é versada em documentos técnicos e manifestações da sociedade civil organizada.

Com relação à pesquisa bibliográfica, o estudo do material obtido se voltou, num primeiro momento, na compreensão da lógica interna do trabalho desenvolvido por diversos autores. Em suma, a leitura voltou-se para a análise dos argumentos e fundamentos levantados pelos autores sem assumir, de início, postura crítica ou de refutação. Somente após uma compreensão estruturada, é que se procedeu a um enfrentamento crítico dos textos.

---

<sup>1</sup> Foi empregado extensivamente o recurso aos periódicos eletrônicos. A esse respeito, buscaram-se periódicos especializados em Direito Urbanístico, Direito à Cidade e movimentos sociais. O ano da edição das pesquisas apresentou grande variação, dada a abordagem histórica feita no capítulo 3. Também se estabeleceu um diálogo intenso e próximo com a produção acadêmica do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará.

Em acréscimo, foi realizada uma pesquisa jurisprudencial para analisar decisões judiciais no âmbito da política urbana. Como recorte de pesquisa, serão objetos de análise os julgados em ações coletivas, como mandados de injunção e ações civis públicas, e de controle de constitucionalidade. As decisões foram buscadas em sistemas que usam a base ESAJ, com delimitação temporal após 2001. A busca se baseou nos termos de pesquisa “Direito à Cidade”, “Plano Diretor” e “Gestão Democrática da Cidade” relacionados a conflitos urbanos no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados do Ceará e de São Paulo<sup>2</sup>. O uso dos comandos visou delimitar o escopo da pesquisa dada a abertura semântica que o conceito de direito à cidade possui<sup>3</sup>. O que se visa identificar na pesquisa jurisprudencial é se o Direito à Cidade é apresentado como razão que orienta e conforma a decisão ou se os conflitos urbanos são solucionados à revelia de tal princípio.

Como objetivo geral, a pesquisa propõe investigar a força normativa do Direito à Cidade na ordem jurídica brasileira, delimitando seu conteúdo, compreendendo sua funcionalidade para o direito urbanístico e de que modo pode operar na conformação da atuação na construção e condução da política urbana no Brasil. Dado que desse objetivo emergem uma série de questionamentos secundários, indica-se que os objetivos específicos da pesquisa são:

a) Afirmar a força normativa do conceito de direito à cidade, buscando reverter a concepção de que se resume a um objetivo político, e indicá-lo como referência do conteúdo dos motivos da ação administrativa e dos fundamentos das decisões judiciais no que tocam a temática da política urbana;

b) Estabelecer uma delimitação conceitual do direito à cidade. Em primeiro lugar, descrevendo e analisando sua trajetória desde a obra de Henri Lefebvre, passando pela sua integração à pauta política dos movimentos sociais e da sociedade civil até sua recepção pela ordem jurídica brasileira. Em segundo lugar, demonstrar a especificidade do conteúdo jurídico

---

<sup>2</sup> A escolha desses dois tribunais se deve a, em primeiro lugar, o Estado no qual a presente pesquisa é desenvolvida (Ceará) e, em segundo lugar, o fato do tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ser o maior do país segundo dados do Conselho Nacional de Justiça.

<sup>3</sup> Outra opção de pesquisa foi executada por Mattei e Matias (2019). Os pesquisadores empreenderam investigação jurisprudencial tomando como base decisões judiciais do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará proferidas entre 2013 e 2017, originárias de Varas da Fazenda Pública da comarca de Fortaleza. Para a coleta das decisões, os pesquisadores usaram palavras-chave mais amplas do que as que aqui estão empregadas, desde que tivessem conexão com a política urbana. Sobre o Direito à Cidade, os pesquisadores (Mattei; Matias, 2019, p.487) afirmaram que o conteúdo “ainda não é juridicamente preciso, mas está diretamente relacionado com o direito ao meio ambiente artificial urbano, refletindo a ideia da democratização da urbanização, um conjunto de direitos e instrumentos que proporcionam a melhoria das cidades, aprimorando a qualidade de vida de seus habitantes, e depende primeiramente da atividade de planejamento da Administração Pública. De uma forma mais ampla, este direito humano coletivo pode embasar causas da administração pública em prol do planejamento urbano e deve ser considerado também em decisões judiciais que envolvam a Administração Pública como detentora da função de ordenação do território”.

que deve ser compreendido em diálogo com outros elementos da ordem jurídica brasileira, sobretudo os objetivos constitucionais e os direitos fundamentais;

c) Desenvolver sua operacionalidade nos contextos das decisões administrativas e judiciais sobre política urbana, tendo como referência: a fundamentação da intervenção sobre a propriedade imobiliária urbana; o estabelecimento de valores que deverão orientar a interpretação jurídica; contribuir para solucionar a colisão entre regras urbanísticas e fortalecer o controle de juridicidade de atos administrativos urbanísticos; fortalecer a dimensão defensiva pró-direitos sociais e a defesa do dever de maximização do direito à cidade;

d) Indicar insuficiências na forma de positivação do direito à cidade pelo sistema jurídico brasileiro com base estudos sobre a teoria de legislação, devido processo legislativo e constitucionalização do direito sem perder o norte de que a indeterminação das proposições jurídicas é algo inerente à linguagem empregada pelo direito;

e) Apresentar compreensão do direito à cidade como princípio que permite a coesão sistêmica das normas urbanísticas e o balizamento, construção e reconstrução das regras jurídicas de decisão.

Como referencial teórico desta pesquisa têm-se, como ponto de partida, o conjunto de pesquisadores do direito urbanístico brasileiro que adota o direito à cidade como referência teórica e analítica para as questões urbanas, tal como impulsionado por autores como Edésio Fernandes e Nelson Saule Júnior. Ademais, investigar a força normativa do direito à cidade não pode significar uma análise puramente abstrata e conceitual. Com isso, verifica-se que o texto do Estatuto da Cidade é, tão somente, ponto de partida, mas que não exaure as possibilidades de definição dos deveres que irão vincular tanto a administração pública quanto os particulares.

Para obter uma visão mais completa, é necessário incluir a realidade que será normatizada e o processo de interpretação da norma, no qual o Direito à Cidade deve compor o jogo de razões que determina e conforma o sentido jurídico e a conduta almejada. Logo, não se satisfaz com o uso retórico ou superficial do conceito, mas se visa identificar uma função reflexiva que viabilize a interpretação dos conflitos urbanos à luz do direito à cidade. Com isso, deseja-se afastar o uso indevido de normas e instrumentos jurídicos e urbanísticos contra os propósitos da política urbana nacional. Como ensinado por Larenz (1997, p.341), o trabalho da ciência do direito deve ser por descobrir uma unidade interna e a contínua conexão das normas em razão das distintas constelações de casos enfrentados.

Em face do que foi dito, o direito à cidade se conecta com textos legislativos, precedentes judiciais, regulamentos administrativos, bem como com as especificidades do caso concreto. A interação entre construção teórica e textos normativos deve oferecer uma referência

normativa para avaliação da adequação jurídica do motivo dos atos administrativos e da fundamentação das decisões judiciais no âmbito da política urbana. Nesse diálogo entre o material normativo e a realidade a ser normatizada, poder-se-á identificar a correta interpretação das regras e dos princípios aplicáveis ao caso. Adotando-se o referencial de Marcelo Neves, a normatividade do direito à cidade é viabilizada pela interação sistêmica com outros princípios e regras de direito constitucional, administrativo e urbanístico.

A eleição da teoria dos sistemas, com ênfase na leitura feita por Marcelo Neves, se justifica por ser uma teoria social abrangente que se orienta para a compreensão de sociedades complexas, sem recorrer a saídas valorativas idealistas e sem negar a contingência e as indeterminações relacionadas à sociedade (LUHMANN, 2004, p. 440). A teoria dos sistemas trabalhada por Marcelo Neves é influenciada especialmente pela vasta obra de Niklas Luhmann, com a qual Neves estabeleceu um diálogo crítico e profícuo para reflexão da realidade jurídica brasileira.

Na teoria dos sistemas de Luhmann (2004), a sociedade moderna é descrita pela sua hipercomplexidade e sua contingência. Assim, a modernidade se caracteriza pela diferenciação funcional dos subsistemas sociais como economia, religião, política e direito. Essa diferenciação funcional representa que cada sistema irá definir, a partir de um código operacional próprio, as suas fronteiras, de modo a absorver seletivamente a pressão advinda da complexidade social (Luhmann, 2004, p.65). Em complemento ao fechamento operacional dos sistemas, existe a abertura cognitiva ao ambiente aos demais sistemas sociais. Nesse sentido, um sistema pode aprender com os influxos dos outros sistemas, desde que esse aprendizado seja mediado pelo código específico daquele sistema (Neves, 2018).

O sistema jurídico, no referencial teórico apresentado, deverá lidar com expectativas de duas ordens: normativa e cognitiva. As expectativas normativas são orientadas para a função principal do sistema jurídico, qual seja, a de estabilizá-las. Para tanto, importa que, ainda que diante de eventual desapontamento das determinações jurídicas, permaneça o reconhecimento de que a norma<sup>4</sup> jurídica ainda dita aquilo que deverá ser cumprido. Já as expectativas cognitivas se orientam, principalmente, para a disposição do sistema jurídico em se adaptar à realidade. Essa relação entre o interno e o externo irá resultar em duas visões sobre justiça. A justiça interna compreende a operação consistente com a autorreferência da ordem jurídica e a externa é a capacidade de adaptação do sistema jurídico com base na capacidade

---

<sup>4</sup> Segundo Marcelo Neves (2018, p.25), “normas são expectativas de comportamento estabilizadas em termos contrafáticos”.

adequada. A decisão por desenvolver essa tese à luz da teoria dos sistemas se assenta, em primeiro lugar, no fato de que ela reconhece a complexidade e a contingência presente na sociedade. De tal modo, o direito à cidade será trabalhado aqui sem idealizações excessivas ou extrajurídicas.

Em segundo lugar, a teoria dos sistemas trabalha o direito como um dos sistemas sociais, ao lado de outros. Assim, não nega a característica da não exclusividade do direito na compreensão e na estruturação social, existindo outras lógicas que podem influenciar as comunicações na sociedade, como economia, política e religião. Essa não exclusividade se torna compatível com plurivocidade do discurso em torno do direito à cidade, demonstrando ao mesmo que, se o direito não detém a única palavra sobre o tema, ele tem uma especificidade que lhe diferencia dos outros sistemas sociais. Em acréscimo, com Luhmann (2004), pode-se compreender que a sociedade não é apenas o ambiente do direito, mas que este integra a sociedade.

Conectado ao segundo argumento, o terceiro consiste no fato de que a teoria dos sistemas implica uma abertura cognitiva do direito aos outros sistemas e ao ambiente, no sentido de se adaptar à complexidade social. Entretanto, a referida abertura não é sem critérios, dado que o direito deve aprender sem corromper a sua lógica. Esse aprendizado adequado é importante, pois nem toda abertura do sistema jurídico implicará em melhorias e avanços progressistas, sendo a colonização do direito concretizada, em diversos momentos históricos, por interesses políticos autoritários ou excludentes.

Em quarto lugar, a teoria dos sistemas, na forma aqui trabalhada, incorpora as reflexões de Marcelo Neves (1994a, 1994b, 2006, 2014 e 2018) sobre o caso brasileiro e as dificuldades de operação autônoma do direito na chamada modernidade periférica. Outrossim, a obra de Neves lega uma série de conceitos que serão importantes para a articulação do presente trabalho e para a interpretação das normas e dos desafios para a positividade do direito à cidade. De tal modo, conceitos como constitucionalização simbólica e instrumental, princípios e regras como relação paradoxal, *alopoiese*, hierarquias entrelaçadas, subcidadania e sobrecidadania serão empregados para articular uma série de apontamentos que, acredita-se, pode contribuir para uma rica teorização do direito à cidade.

Esta tese é composta por quatro capítulos de desenvolvimento, além desta introdução e posterior considerações finais. No capítulo 2, realiza-se uma avaliação teórica e filosófica em torno de autores especialmente influentes para a compreensão do conceito do direito à cidade. Para tanto, estudam-se as contribuições de Henri Lefebvre e David Harvey. Considerando a expansão e a diluição dos debates do direito à cidade nas últimas décadas, a

qual deixa de estar concentrada na discussão de alguns autores, o terceiro tópico do capítulo 2 analisa perspectivas contemporâneas da Teoria Urbana Crítica, em especial, autores como Neil Brenner, Peter Marcuse e Ana Fani Carlos.

No capítulo 3, a tese se insere numa discussão de matriz histórica e sociológica. Assim, narra-se o percurso de quase seis décadas que separa o seminário da Petrópolis (1963) até o governo Bolsonaro (2022), delineando os avanços e retrocessos em termos de política urbana nacional. O Capítulo se organiza em três momentos: os antecedentes pré-constituição de 1988, sobretudo com a ascensão dos novos movimentos sociais urbanos na década de 1970 e a organização do movimento nacional pela reforma urbana que incidiu na Assembleia Nacional Constituinte; as articulações pós-Constituição com a ênfase de estruturação do Fórum Nacional pela Reforma urbana para incidência sobre os poderes constituídos e o processo de desconstrução da política urbana a partir de 2008.

No capítulo 4, o trabalho se volta para uma investigação jurídico-dogmática do direito à cidade. Nele reflete-se sobre o conteúdo (4.1), a estrutura normativa (4.2) e a operacionalidade (4.3). O ponto de partida é o artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade, contudo exorbita-se o texto legal ao perceber nuances e questões implícitas que não podem ser esgotadas pela textualidade do estatuto, mas que se tornam fundamentais para o desenvolvimento da capacidade normativa da ordem jurídico-urbanística brasileira. Quanto à estrutura normativa, enfrenta-se o debate entre regras e princípios, pontuando-se a insuficiência das teorias paradigmas no Brasil (Alexy e Dworkin) e dando prevalência à teoria principiológica de Marcelo Neves. Para abordar a operacionalidade, indica-se a releitura do direito urbanístico com ênfase nos direitos fundamentais, a garantia da coesão normativa do direito urbanístico e, por fim, a elaboração de argumentos de defesa em circunstâncias de vulnerabilidade social.

O capítulo 5, por sua vez, avança no caráter reflexivo ao pontuar desafios e barreiras para a plena exequibilidade da estrutura normativa e da operacionalidade defendidas no capítulo 4. Nesse momento, a tese faz um inventário das dificuldades que se apresentam à normatividade do direito à cidade e quais podem ser vencidas por meios e recursos jurídicos. Trabalha-se, assim, os compromissos dilatórios (5.1.), a inobservância do devido processo legislativo (5.2), o advento do urbanismo *ad hoc* e da corrupção sistêmica (5.3), a ascensão do urbanismo militar (5.4) e o ocultamento dos direitos humanos e fundamentais (5.5).

Feito o inventário dos obstáculos ao direito à cidade, apresenta-se no capítulo 6 algumas sínteses propositivas a partir dos resultados obtidos com a pesquisa. Em 6.1, onde é tratada a inexauribilidade do direito à cidade pelo sistema jurídico, é modulada as expectativas que podem existir com a positivação jurídica do conceito. Pontua-se, portanto, o limite do

sistema jurídico, a razão desse limite não ser em si um grave problema e a necessidade de variadas estratégias para a consecução do direito à cidade. Em 6.2, trata-se da espacialização da gramática dos direitos fundamentais. Nesse tópico, visualiza-se, através dos conceitos de hierarquias entrelaçadas, sobre como o direito à cidade não renova apenas a política urbana, mas também como refletimos os direitos fundamentais no país. Ao fim, através do postulado da máxima eficácia do Direito à Cidade, há uma defesa em torno da atuação responsável do operador jurídico. A não norma não está à sua disposição e a construção do direito deve respeitar os acordos constitucionais e democráticos. Logo, faz-se imperativa uma atuação em prol da sinceridade normativa e da responsividade democrática, sob pena de descrédito da função social da norma jurídica.

## 2 O DIREITO À CIDADE NA TEORIA URBANA

O primeiro passo para uma consistente compreensão teórica do direito à cidade é o reconhecimento de que tal conceito é articulado em uma diversidade de contextos teóricos, políticos e sociais. Disso resulta que, em cada contexto, considerando seu jogo de linguagem específico, atribui-se, apesar de semelhanças valorativas, sentido próprio à expressão direito à cidade. Segue-se, portanto, uma compreensão pragmática da linguagem, não existindo pretensão de revelar um sentido supremo ou essencial do direito à cidade. Na esteira de Wittgenstein (1999, p.43), “a significação de uma palavra é seu uso na linguagem”.

Esse alerta inicial é importante devido às múltiplas áreas do saber que investigam e teorizam o Direito à Cidade e que nem sempre responderão a todos os questionamentos derivados dos fenômenos jurídicos. Tal afirmação, apesar de parecer trivial em um primeiro momento, ganha relevo com o presente tema, pois a expressão “direito à cidade” invoca, à primeira vista, um sentido de juridicidade que nem sempre corresponde ao que se quer comunicar na literatura jurídica.

O termo “direito” da expressão “direito à cidade” normalmente faz referência, no pensamento jurídico moderno e ocidental, a algo ou bem da vida que pode ser pedido, reivindicado e respeitado. Entretanto, esta palavra pode ser empregada em contextos não jurídicos, como ocorre no seu uso pela filosofia política, pelo urbanismo, pela sociologia e pelos discursos políticos.<sup>5</sup> Em tais usos, a palavra direito não está necessariamente vinculada ou dependente à figura do Estado, ou da ordem jurídica.

Isto posto, a reflexão acadêmica direcionada à temática do direito à cidade, caso pretenda ter uma visão ampla e profunda sobre a questão, pode e deve usar abordagens interdisciplinares que captem a complexidade dos temas urbanos e que jamais serão esgotados pela abordagem exclusiva da teoria e da metodologia jurídica.

Nesse ponto, enfatiza-se que a diversidade conceitual do Direito à Cidade não consiste numa deficiência do conceito em si, por ser esta plasticidade<sup>6</sup> que permite a expansão

---

<sup>5</sup> Fato também apontado por Marcelo Lopes de Souza (2010): “Desde o Ministério das Cidades do Brasil à rede pelo Direito à Cidade de Hamburgo, desde pequenas organizações não governamentais à ONU HABITAT, nós podemos achar uma legião de pessoas que usam o “direito à cidade” tal qual um conceito guarda-chuva. Muitos se comportam como se fosse claro para todos o que o “direito à cidade” significa (mais ou menos como “sustentabilidade e outras expressões e frases guarda-chuvas. No entanto, o “direito à cidade” deve ser considerado (ao menos pelos movimentos sociais emancipatórios e intelectuais radicais) como uma espécie de “território disputado”, dado que o perigo real da vulgarização e domesticação da frase de Lefebvre por instituições e forças do *status-quo*.”

<sup>6</sup> A expansão do debate sobre o Direito à Cidade para diversos campos teóricos, políticos, jurídicos e sociais faz com que o reconhecimento da multiplicidade de compreensões conceituais seja um dos melhores pontos de partida para iniciar o debate e a abordagem acadêmica sobre o tema. A diversidade de abordagens implica desde variações

para várias esferas de atuação política e social, conforme indica Bianca Tavolari. Segundo a autora, o direito à cidade é uma expressão que consegue reunir os mais diferentes atores sociais. Tal possibilidade de união dos atores sociais não ocorre apesar da multiplicidade de sentidos, mas em razão desta. Ao usar a expressão direito à cidade, vários horizontes teóricos e políticos se abrem, de modo a possibilitar a reunião de diferentes estratégias. Segundo a autora, a força do conceito está na sua multiplicidade. “Não é encampado só pela esfera pública, academia, Estado ou organismos internacionais. Não se reduz, portanto, a “protesto” ou a “programa”” (Tavolari, 2016, p.105).

Apesar da força na multiplicidade e na plasticidade indicada por Tavolari, deve-se ter consciência sobre quais são os sentidos mobilizados em cada contexto teórico e de investigação, sob pena de buscarmos a compreensão da forma jurídica do direito à cidade em textos e pesquisas que não são formulados com tal pretensão. Em acréscimo, o objetivo de aprimoramento conceitual visa informar ao interlocutor os sentidos a serem trabalhados em determinado argumento teórico ou jurídico, bem como ressaltar o que é passível ou não de reivindicação jurídica. Uma investigação sobre os diferentes sentidos do direito à cidade e, mais precisamente, sobre o seu sentido jurídico, aspira apresentar as disputas e os conflitos interpretativos, mas também os limites da ordem jurídica para a realização da citada pauta.

Não se está aqui defendendo a possibilidade e a proposição de uma precisão matemática na compreensão e na articulação do direito à cidade, pois se trata de expressão que não pode escapar das imprecisões da linguagem humana (Hart, 2012, p.164 – 165). O que se deseja, portanto, neste capítulo, é indicar como o direito à cidade é posto em diferentes contextos teóricos, sociais e institucionais,<sup>7</sup> revelando o potencial de complementação entre as diversas abordagens, e não de exclusão.

---

sobre o conteúdo do conceito (tais como quais reivindicações podem integrar o seu núcleo, como o direito à moradia e o acesso ao espaço público) até variáveis estratégicas para a sua implementação (através da práxis revolucionária, engajamento na política institucional ou demandas perante órgãos jurisdicionais). Sobre a variação semântica do Direito à Cidade, Cláudio Carvalho (2016, p.39-40) aponta que: “O Direito à Cidade é um dos mais novos exemplos de palavras de plástico. Nos últimos anos, o conceito tem sido utilizado em variados países, e, para cada lugar em que esta expressão é proferida, toma conotações das mais distintas. [...] Independente das acepções que adquire nos locais citados e em muitos outros que poderiam aqui figurar, entretanto, o Direito à Cidade é uma expressão que extrapola a mera conceituação jurídica, reunindo tanto elementos de ruptura da ordem social e econômica vigente, quanto da reconstrução política, capazes de produzir cidades mais sustentáveis e justas.

<sup>7</sup> Apesar da ambição histórica de filósofos e linguistas em adotar um emprego infalível dos sentidos da linguagem”, os últimos séculos ajudaram a revelar a inocuidade dessa missão. Manfredo Araújo de Oliveira (2006, p. 166), com base em J. L. Austin, ensina que: “Ora, para Austin o sentido se constitui num contexto situacional, em que faz sentido usar determinadas expressões ou não. Quer dizer: investigar a linguagem significa tematizar o contexto de sociabilidade, ou seja, o contexto sociocultural, onde ela se insere. [...] O sentido não mais se constitui na interioridade de uma consciência transcendental, mas num contexto de regras e convenções de um contexto social determinado. O sujeito capaz de falar e agir só se entende a partir de um processo social, que emerge como condição de possibilidade de suas ações simbólicas. Portanto, sua linguagem só se compreende a partir da organização institucional da forma da sociabilidade na qual ele está situado, que é a raiz de seu comportamento”.

Neste capítulo, será abordado especificamente o uso do direito à cidade na linguagem filosófica, mais precisamente na tradição aberta por Henri Lefebvre, seguida por David Harvey e pelos autores que se conectam aos estudos urbanos críticos. É uma linha animada, em maior ou menor intensidade, por um marxismo não dogmático, ou seja, afirma a luta de classes, embora adicione atores, estratégias e problemáticas não refletidas pelo autor do século XIX. Objetiva-se, assim, além de um bom delineamento conceitual, apresentar um universo emancipatório que não pode ser aprisionado pelo Direito. O contato com esses autores permitirá compreender (I) que o sentido original do conceito não se resume a uma previsão e reivindicação jurídico-institucional (Tavolari, 2016, p.105–106), (II) que a realização do direito à cidade é vista, na pesquisa extrajurídica, como um projeto político a ser construído e realizado e (III) que, sob a perspectiva do direito urbanístico brasileiro, não se propõe a alteração das bases capitalistas de produção da cidade, apontando-se para medidas estritamente reformadoras e não revolucionárias.

## 2.1 Henri Lefebvre: gênese teórica do conceito

Abordar as múltiplas dimensões políticas e conceituais do direito à cidade exige um ponto de partida inescapável: a gênese teórica do conceito na obra do filósofo francês Henri Lefebvre.<sup>8</sup> Foi no livro *Le droit à la ville*, publicado em 1968, que Lefebvre faz a sua apresentação, delineamento e defesa inicial do conceito, explicitando quais questões pretendia enfrentar e justificando a necessidade teórica e prática da existência de um conceito filosófico até então não expressado.

Apesar da novidade, a obra é uma produção filosófica de um autor maduro e já engajado nos embates acadêmicos e da opinião pública. Até o lançamento de *Le droit à la ville*, o Lefebvre já possuía uma longa trajetória acadêmica. Em sua vasta obra anterior à publicação de seu clássico, ponto central da análise ora empregada, encontram-se estudos de sociologia rural e do cotidiano, linguagem, lógica, teoria marxista e urbanismo. Essa bagagem conceitual traz elementos dessas diversas áreas para a construção argumentativa deste livro e influenciará como Lefebvre apresenta e defende a existência do direito à cidade.

Passando para a sua obra central, no livro *Direito à Cidade*, Lefebvre constrói seu argumento a partir de um diagnóstico. Este consiste no reconhecimento de que, geralmente, as cidades eram pensadas e os problemas urbanos enfrentados como uma questão puramente técnica e de gestão do espaço urbano. Esse espaço, apesar da intensidade e da conflituosidade

---

<sup>8</sup> Para um breve, porém competente panorama da obra de Lefebvre, recomenda-se Soto (2013).

da vida urbana, não tinha a sua dimensão política ressaltada<sup>9</sup> pelos teóricos do urbanismo até então.

Para Lefebvre, isto compreendia uma distorção de análise fundamental, pois, segundo o autor, “a existência urbana se confunde com a existência política” (Lefebvre, 2001, p.49) e é na cidade onde se manifestam os conflitos entre as relações de produção e as forças produtivas (Lefebvre, 2001, p.89). Em outras palavras, o ocultamento da dimensão política da cidade tinha por consequência que aspectos centrais para a compreensão, interpretação e transformação<sup>10</sup> da vida contemporânea restavam pouco abordados (Lefebvre, 2008, p.10), o que implicaria um estreitamento na criatividade e na autonomia política para a reconstrução da vida social fora das estruturas econômicas e liberais do capitalismo. Dessa forma, coerente com um pensamento engajado, compreender possibilitaria uma melhor percepção de novas formas de sociabilidade e de atividade política.

A construção teórica de Lefebvre sobre a cidade não foi uma redução do espaço urbano a aspectos de desenho, traçado, eficiência e funcionalidade, tal como foi a abordagem do urbanismo modernista. A questão do autor não era simplesmente otimizar e aprimorar a estrutura citadina existente.<sup>11</sup> Pelo contrário, busca uma mudança radical na vida urbana e, para tanto, o autor mergulha e esmiúça em considerações mais profundas e estruturais. Dentre elas,

---

<sup>9</sup> Em uma excelente síntese, indica Lefebvre (2008, p. 63) que o papel histórico da cidade é a “aceleração dos processos (a troca e o mercado, a acumulação dos conhecimentos e dos capitais, a concentração dos capitais) e o local das revoluções”.

<sup>10</sup> Como será visto nas linhas posteriores, toda teorização de Lefebvre é orientada em um compreender para transformar. Sua filosofia, de modo algum, se abstém das questões concretas e materiais da vida.

<sup>11</sup> Para o autor francês, “(...) a sociedade moderna surge como pouco capaz de fornecer soluções para a problemática urbana e de agir de outra forma que não através de pequenas medidas técnicas que prolongam o estado atual de coisas” (Lefebvre, 2008, p.80).

Lefebvre tematiza a relação entre produção<sup>12</sup> do espaço urbano e a produção capitalista,<sup>13 14 15</sup> sobretudo a sua relação com o advento da industrialização, dado que “as concentrações urbanas acompanharam as concentrações de capitais no sentido de Marx” (2008, p.15). A integração da reflexão urbana e da teoria marxistas implicaria em ganho de compreensão tanto das cidades quanto dos projetos de emancipação da classe trabalhadora.

No entanto, antes de avançar, precisa-se considerar o método proposto por Lefebvre. Tal método de análise (Lefebvre, 2003, p.83–85) visa conceder uma lógica e uma compreensão à complexa teia de relações econômicas e políticas que atravessam o contexto urbano. Para tanto, Lefebvre emprega uma metodologia de interpretação que aborda o urbano enquanto múltiplas dimensões e níveis, onde é identificado o global, o médio e o particular. Essas dimensões se sobrepõem e afetam a compreensão dos fenômenos urbanos.

A dimensão global consiste na existência do sistema político e institucional que exerce poder ou influência sobre um conjunto indeterminado de situações que constituem a vida contemporânea. Trata-se de uma dimensão que se expressa territorialmente, ainda que não esteja fixa. A dimensão média de análise é a cidade, enquanto espaço de mediação que permite a conexão entre o poder da dimensão global e a esfera cotidiana dos sujeitos urbanos. Por fim, quanto à dimensão particular, Lefebvre pontua as relações imediatas e o campo da existência e

---

<sup>12</sup> Sobre o sentido do termo produção adotado por Lefebvre (2001, p.46), o autor aduz que “Produção significa criação e se aplica à arte, à ciência, às instituições, ao próprio Estado, assim como às atividades geralmente designadas como ‘práticas’. A divisão do trabalho que fragmenta a produção e faz com que o processo escape à consciência é ela mesma uma produção e faz com que o processo escape à consciência e à linguagem”.

<sup>13</sup> Segundo Lefebvre (2008, p.59): “A cidade e o urbano não podem ser compreendidos sem as instituições oriundas das relações de classe e de propriedade”.

<sup>14</sup> Em ótima síntese dos limites das análises técnicas e formais do espaço urbano, Lefebvre (2014, p.55) ensina: “As contradições do espaço não advêm de sua forma racional, tal como ela se revela na matemática. Elas advêm do conteúdo prático e social e, especificamente, do conteúdo capitalista. Com efeito, o espaço da sociedade capitalista pretende-se racional quando, na prática, é comercializado, despedaçado, vendido em parcelas. Assim, ele é simultaneamente global e pulverizado. Ele parece lógico e é absurdamente recortado. Essas contradições explodem no plano institucional. Nesse plano, percebe-se que a burguesia, classe dominante, dispõe de um duplo poder sobre o espaço; primeiro, pela propriedade privada do solo, que se generaliza por todo o espaço, com exceção dos direitos das coletividades e do Estado. Em segundo lugar, pela globalidade, a saber, o conhecimento, a estratégia, a ação do próprio Estado. Existem conflitos inevitáveis entre esses dois aspectos, e notadamente entre o espaço abstrato (concebido ou conceitual, global e estratégico) e o espaço imediato, percebido, vivido, despedaçado e vendido. No plano institucional, essas contradições aparecem entre os planos gerais de ordenamento e os projetos parciais dos mercadores de espaço”. As contradições no espaço urbano também se revelam na condição humana na cidade, defende o autor (Lefebvre, 2001, p.179): “O indivíduo se encontra, portanto, ao mesmo tempo ‘socializado’, integrado, submetido a pressões e limites pretensamente naturais que o dominam (principalmente no se quadro espacial, da cidade e suas extensões) — e separado, isolado, desintegrado. Contradição que se traduz em angústia, frustração e revolta”.

<sup>15</sup> Lefebvre (2001, p.32) estabelece uma mútua implicação entre teoria marxista e a questão urbana, pois defende que “as considerações emitidas por Marx só têm sentido e importância em um contexto social: a realidade urbana”.

do desdobramento do cotidiano, o qual atua como fonte autônoma<sup>16</sup> de sentidos e não mera expressão ou reflexo das determinações globais. No entanto, pontua a necessidade de superar a perspectiva do particular que se limita à habitação, à esfera privada e à intimidade. Busca, portanto, compreender a intensidade dessa vivência específica, geradora de sentido e de possibilidades que permitam construir alternativas.<sup>17</sup>

Em sua análise das cidades contemporâneas, Lefebvre defende a existência de um duplo processo de “explosão-implosão” das cidades. Esses processos consistem em que as cidades passam a abrigar processos contraditórios: crescem desmedidamente em território e em densidade pontual, enquanto coexistem com espaços destituídos de qualquer vitalidade. Em outras palavras, no espaço urbano há, simultaneamente, a formação de centros de poder que reúnem a constituição, a difusão e a recepção de informação, de capacidades de organização econômica e política e de decisões institucionais (Lefebvre, 2008, p.15). Entretanto, a cidade também se caracteriza por núcleos urbanos deteriorados, seja pelo processo de precarização da moradia ou pelo abandono dos empreendimentos capitalistas em direção a outras cidades mais propensas a garantir a acumulação de riquezas e industrialização.

Este cenário de implosão-explosão urbana caracteriza, segundo a avaliação de Lefebvre, uma crise da cidade (2008, p.21), pois as cidades pós-industrialização foram despojadas dos seus ricos sentidos de politização, identidade e pertencimento.<sup>18</sup> Na contemporaneidade, elas são apenas sombras do que um dia foram e fazendo com que o seu valor de uso fosse absorvido pelo valor de troca. A cidade, produzida pela força de trabalho dos cidadãos, vai se tornando estranha a esses.

Para melhor entender a crise da cidade no sentido lefebvriano, necessita-se empregar o par de conceitos “valor de uso” e ‘valor de troca”, central na compreensão dos problemas da cidade capitalista e de como o direito à cidade vai propor um horizonte de superação do citado quadro, bem como caminhos para emancipação humana dos cidadãos. No entendimento do autor, a cidade depende diretamente do valor de uso. Porém, no contexto

---

<sup>16</sup> A referência a ser uma fonte autônoma dos sentidos visa articular quais campos da vida humana não são completamente dominados pela lógica capitalista. Tal discussão será preocupação central na teoria urbana crítica de Brenner e Marcuse.

<sup>17</sup> Irllys Barreira (1990, p. 80) explica que Lefebvre, assim como outros autores que vão teorizar sobre os movimentos sociais urbanos, põe a questão do cotidiano, ou esfera histórico-conjectural, como objeto de análise importante. Entretanto, o olhar para o cotidiano não implica descuidar da visão do todo. Assim escreveu Barreira: Considerando-se que a evidência das análises sobre movimentos urbanos reforçou a dimensão histórico-conjuntural, recuperar a totalidade segundo a conceituação de Lefebvre repõe o problema da articulação entre o conjunto de práticas, suas representações e a explicação teórica.

<sup>18</sup> Nas palavras de Lefebvre (2008, p.22), “a vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos padrões que coexistem na cidade”.

capitalista, há uma tentativa de generalização do valor de troca e da mercadoria, o que, entre diversas consequências, tem em vista subordinar todo valor de uso e utilidade à forma e à lógica de mercadoria. O avanço do processo do império do valor de troca nas cidades é especialmente nocivo, por entender que a cidade é o refúgio da revalorização do uso e da emancipação sobre o capitalismo.

O valor de uso<sup>19</sup> seria encontrado na cidade constituída através da sociabilidade não capitalista, a qual pressupõe e compreende um pertencimento dos habitantes à cidade através das relações comunitárias, culturais e políticas. Nesse processo de constituição e pertencimento, há um sentido da cidade como obra coletiva<sup>20</sup> e como um bem comum, não sendo uma construção centralizada e protagonizada por técnicos, juristas e urbanistas nem estando dominada por alguns poucos interesses econômicos. A cidade não é objeto científico-epistemológico nem objeto de poder e dominação.

A estrutura dessa sociabilidade pré-capitalista centrada no valor de uso é substituída pela reconfiguração urbana e econômica da revolução industrial. Com a industrialização capitalista, há uma submissão dos citados valores de uso pelo valor de troca, na qual a sociabilidade e a vida urbana são orientadas ao atendimento e ao serviço do processo de acumulação e expansão capitalista. A dimensão da utilidade é absorvida e subjugada pela dimensão da mercadoria.

Nessa construção da cidade orientada ao valor de troca, cabe ao poder político dar racionalidade para que esse processo de acumulação possa ocorrer, regulando as relações entre cidades e entre o espaço urbano e o espaço rural (Lefebvre, 2008, p.13). As cidades passam a ser construídas não como formas de aspiração ou obra comum de uma determinada coletividade, mas como base (onde a industrialização se concentra) e como produto (a própria cidade passa a ser vendida). Esta cidade, regida pelo capital e pelas relações de mercadoria, só é acessível e de fruição da parcela da população que tenha a capacidade econômica de aquisição (Lefebvre, 2008, p. 61).

---

<sup>19</sup> Em *O Capital*, Karl Marx (p.164) trabalha o valor de uso é trabalhado num sentido de utilidade material. Assim escreveu: “Uma coisa pode ser valor de uso sem ser valor. É esse o caso quando sua utilidade para o homem não é mediada pelo trabalho. Assim é o ar, a terra virgem, os campos naturais, a madeira bruta etc. Uma coisa pode ser útil e produto do trabalho humano sem ser mercadoria. Quem, por meio de seu produto, satisfaz sua própria necessidade, cria certamente valor de uso, mas não mercadoria”.

<sup>20</sup> Sobre o sentido da obra, Lefebvre explica (2008, p.52): “Desta forma, a cidade é obra a ser associada mais com uma obra de arte do que com o simples produto material. Se há uma produção da cidade, e das relações sociais na cidade, é uma produção e reprodução de seres humanos, mais do que uma produção de objetos. A cidade tem uma história, ela é a obra de uma história, isto é, de pessoas e grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições históricas”.

O processo de crise de cidades e a prevalência do valor de troca sobre o valor de uso, ambas consequências do processo de acumulação capitalista, se acentuaram de tal modo que Lefebvre, em 1968, sugere a existência de um ponto crítico.<sup>21</sup> Esse ponto crítico abriga uma ambiciosa previsão, pois seria o limite e o esgotamento da cidade capitalista, o que abriria caminho para a construção de uma nova realidade urbana.<sup>22</sup> A nova realidade colocaria em evidência e realizaria a “necessidade de uma atividade criadora, de obra e não de produtos, de informação, de simbolismo, de imaginário e de atividades lúdicas” (Lefebvre, 2008, p.105). A obra humana não seria orientada ao processo de acumulação, mas à emancipação humana.

A proposta de Lefebvre para superar a ordem capitalista e permitir uma nova ética<sup>23</sup> e uma nova sociabilidade urbana será encapsulada e sintetizada na expressão conceitual e na reivindicação política do direito à cidade. Para o autor, tal direito não se trata de um direito posto pela ordem jurídica estatal<sup>24</sup> nem uma postulação no plano do jusnaturalismo racional ou teológico (Lefebvre, 2014, p.33).

Na obra de Lefebvre, o direito à cidade surge como possibilidade de rompimento com a crise evidenciada pelo ponto crítico que a vida urbana chegou. O direito à cidade, portanto, atribui aos cidadãos o direito de figurar e de prevalecer sobre “todas as redes e circuitos de comunicação, de informação, de trocas” (Lefebvre, 2014, p.34) que caracterizam a cidade capitalista. Implica, ainda, os direitos de encontro e de reunião, bem como a constituição

---

<sup>21</sup> Na explicação de James Amorim Araújo (2013, p.139), a compreensão do ponto crítico envolve a compreensão dos “limites dessa fase de crescimento econômico há muito apontam no horizonte, seja pela crise ecológica sem precedentes, seja pela crise da cidade conduzida pela segregação socioespacial que, dentre outras coisas, conduz a uma alarmante violência, traduzida geralmente como desordem. Por isso, Lefebvre classifica a fase histórica atual como crítica, porque não dá para superar o que estamos vivenciando sem antever uma catástrofe, uma ruptura profunda (descontinuidade) deste círculo vicioso de crescimento ‘a todo custo’. Talvez seja por conta dessa compreensão que Lefebvre tenha elevado a condição urbana de reforma para revolução”.

<sup>22</sup> A crítica à cidade capitalista e industrial não implica sentimentos nostálgicos. Lefebvre (2008, p.106) adverte: “Impossível considerar a hipótese da reconstituição da cidade antiga; possível apenas encarar a construção de uma nova cidade, sobre novas bases, numa outra escala, em outras condições, numa outra sociedade”. Segundo pontuou o autor (Lefebvre, 2003, p. 95), as críticas às grandes cidades do século XX advêm não apenas da esquerda marxista, mas também de setores conservadores que cultuam a existência de uma comunidade tradicional que refuta a diversidade.

<sup>23</sup> Ética que não é trabalhada no sentido individual e deontológico kantiano (derivada de uma vontade racional não histórica, universal e desinteressada). A ação ética de Lefebvre é interessada no processo emancipatório e sua realização compreende a liberdade na sociabilidade, e não uma atomização do indivíduo.

<sup>24</sup> Em sua leitura do marxismo, Lefebvre (2013, p.54) pontua: “O direito, tal como a moral, sempre sancionou as relações e condições existentes, de tal modo a imobilizá-las e a incliná-las no sentido da dominação das classes economicamente privilegiadas e politicamente reinantes.” A própria configuração do direito à cidade como elemento jurídico já indica uma independência da experiência brasileira com o conceito, sendo a relação com a matriz lefebvriana de diálogo, e não de dependência.

de uma unidade espaço-temporal<sup>25</sup> (Lefebvre, 2014, p.35). Em resumo, o direito à cidade é um projeto político de emancipação do capitalismo.

A transição (ou retorno) da cidade do valor de troca para a cidade do valor de uso exige uma dupla renovação. De um lado, a forma de apreender racionalmente a cidade, que rompe com as ciências parcelares e objetiva uma síntese que revele as conexões e liames das relações sociais concretas, de outra demanda novas práticas sociais e políticas que reconstruam a vida urbana emancipada e seu valor de uso. Esse duplo processo, em que teoria e prática se implicam mutuamente, reflete no “movimento dialético que aqui se apresenta como uma relação entre a ciência e a força política, como um diálogo, ato que atualiza as relações ‘teoria-prática’ e ”positividade-negatividade crítica” (Lefebvre, 2008, p.116). Teoria e prática não se opõem, mas se complementam, sendo a primeira submetida à segunda.

No campo teórico, a viabilidade de um novo projeto de cidade depende da superação da visão fragmentada das ciências parcelares sobre o urbano, que afastam a compreensão total da cidade.

As ciências parcelares podem ser compreendidas como ciências especializadas, tais como o urbanismo, a geografia, a engenharia e o direito, que analisam o urbano a partir de uma ótica específica e acabam por ocultar e ignorar a totalidade das relações que constroem e compõem a sociedade urbana (Lefebvre, 2008, p. 102). A especialização atende aos objetivos capitalistas de realização com eficiência, porém nos aliena de uma compreensão da totalidade<sup>26</sup> que nos permitiria apreender as múltiplas determinações e composições da realidade. Em

---

<sup>25</sup> Para Lefebvre, o urbanismo moderno atua na separação analítica entre espaço e tempo, ao incidir sobre o território, recortando-o e classificando-o, sem se atentar para as relações históricas de sua produção. O urbanismo de tal matiz implica não uma ciência, mas numa ideologia. A recomposição entre espaço e tempo insere a construção do espaço no movimento histórico de produção e dos conflitos sociais. Em *A cidade do capital*, o autor pontua (2001, p.81), “as ideologias fazem abstração das condições específicas, aquelas de forma determinada de tal produção em tal sociedade”.

<sup>26</sup> O conceito de totalidade é amplamente discutido na filosofia. Kant (2001, p. 342), por exemplo, defendeu que a ideia da totalidade seria uma construção do entendimento humano, e não uma estrutura compreensível da própria realidade. Assim escreveu: “Pode-se, pois, designar essa totalidade pelo nome de unidade de razão dos fenômenos, bem como se pode chamar unidade do entendimento aquela que a categoria exprime. Assim, a razão relaciona-se apenas com o uso do entendimento; não enquanto este contém o fundamento da experiência possível (porque a totalidade absoluta das condições não é um conceito utilizável). Em sentido diverso, no qual se é próximo à Lefebvre, Hegel defendeu o conhecimento da totalidade como condição de verdade e não de certeza subjetiva. Inwood (1997, p.74) comenta: “Numerosas convicções estão subjacentes na tendência de Hegel para o sistema: que o mundo como um todo forma um sistema único, inteligível, que nos cumpre discernir e refletir; que os itens e corpos de conhecimento, uma vez que compartilham de uma estrutura racional comum, devem estar inteligivelmente relacionados; que os fragmentos de um sistema não são totalmente inteligíveis quando isolados uns dos outros (“A verdade é o todo”: FE, Pref.); e que somente um sistema em seu projeto pode ser epistemologicamente seguro”. A totalidade das relações, em Marx (2011, p.77-78), por sua vez, está relacionada ao universal concreto: “O concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações, portanto, unidade da diversidade. Por essa razão, o concreto aparece no pensamento como processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, não obstante seja o ponto de partida efetivo e, em consequência, também o ponto de partida da intuição e da representação”.

substituição a tais ciências, Lefebvre enfatiza a necessidade de síntese dos saberes urbanos advindos da filosofia, da ciência e da arte. Essa síntese se expressa na reflexão e na orientação desse novo projeto de cidade e defende que apenas a práxis política pode realizar tal síntese, por ser o que atribui sentido à nova vida urbana (Lefebvre, 2008, p.102).

Dentre os diversos saberes especializados, Lefebvre direciona a sua crítica mais desenvolvida ao urbanismo, ciência parcelar com evidência e prioridade epistêmica quando se trata de abordar a cidade. Para o autor, o urbanismo de seu tempo não atuou como uma ciência propriamente dita (que revela as múltiplas e reais determinações da vida humana), mas como uma ideologia,<sup>27</sup> a qual emprega linguagem técnica<sup>28</sup> e aparentemente despolitizada. O urbanismo formaliza o território da cidade mediante supostos esquemas lógicos e se pretende capaz de distribuir funções para diversos pontos do tecido urbano. Toda a aparência racional do urbanismo, entretanto, se distanciou de questões estruturais e políticas da vida urbana. Para o autor (Lefebvre, 2008, p.49), a ideologia do urbanismo opera tanto uma redução-extrapolação, assim como tenta ofertar uma verdade total e um dogma. Não gratuitamente, o urbanismo não se furtou da sua associação a governos autoritários.<sup>29</sup>

A crítica de Lefebvre toma como referência uma visão específica de urbanismo: o urbanismo moderno. Segundo o autor francês, o urbanismo moderno atua na separação analítica entre espaço e tempo, ao incidir sobre o território, recortando-o e classificando-o, sem se atentar para as relações históricas de sua produção. O urbanismo de tal matiz implica não uma ciência, mas uma ideologia. A recomposição entre espaço e tempo insere a construção do espaço no movimento histórico de produção e dos conflitos sociais. Em *A cidade do capital*, o autor

---

<sup>27</sup> Sobre os diversos sentidos de ideologia, apresenta-se lição de Mario Stoppino (Bobbio, Matteucci, Pasquino, 1990, p.585): “No intrincado e múltiplo uso do termo, pode-se delinear, entretanto, duas tendências gerais ou dois tipos gerais de significado que Norberto Bobbio se propôs a chamar de ‘significado fraco’ e de ‘significado forte’ da Ideologia. No seu significado fraco, Ideologia designa o *genus*, ou a *species* diversamente definida, dos sistemas de crenças políticas: um conjunto de ideias e de valores respeitantes à ordem pública e tendo como função orientar os comportamentos políticos coletivos. O significado forte tem origem no conceito de Ideologia de Marx, entendido como falsa consciência das relações de domínio entre as classes, e se diferencia claramente do primeiro porque mantém, no próprio centro, diversamente modificada, corrigida ou alterada pelos vários autores, a noção da falsidade: a Ideologia é uma crença falsa. No significado fraco, Ideologia é um conceito neutro, que prescinde do caráter eventual e mistificante das crenças políticas. No significado forte, Ideologia é um conceito negativo que denota precisamente o caráter mistificante de falsa consciência de uma crença política”.

<sup>28</sup> As ciências parcelares, ao adotarem uma linguagem estanque de definições, visam ocultar todas as contradições, empobrecem a compreensão do real.

<sup>29</sup> Sobre o tema, conferir a tese de Gabriel Botelho Neves da Rosa. Arquitetura e poder: A formação do campo arquitetônico como base constitutiva de um pensamento moderno, nacionalista e autoritário na arquitetura brasileira (1914-1945). Escreve o autor, abordando a arquitetura moderna: “Todavia, nos cabe lembrar que nosso heróico modernismo se consolidou em anos de exceção. Os novos ‘profetas’ utilizaram-se do poder de ação dos ditadores para pôr suas ideias em prática, foi o autoritarismo varguista que lhes ofereceu essa possibilidade. A contradição entre os ideais democráticos e sociais, implícitos na arquitetura modernista, e sua relação de simbiose com um Regime Autocrático continuam, muitas vezes, sendo romantizadas, tergiversadas ou completamente ignoradas pela historiografia” (Rosa, 2019, p. 298).

pontua (2001, p.81), “as ideologias fazem abstração das condições específicas, aquelas de forma determinada de tal produção em tal sociedade”.

Dado que o urbanismo e as outras ciências parcelares não cumprem o desígnio de pavimentar o caminho da emancipação humana, faz-se necessário revisar o conhecimento existente sobre o espaço. A renovação da forma de compreender e intervir sobre a cidade demanda alguns pontos centrais. Entre eles, Lefebvre destaca a utopia experimental<sup>30</sup> que exorbita as soluções propostas pelo *status quo* e que são puramente pontuais para as atuais cidades. A superação do capitalismo, portanto, está associada à nossa capacidade criadora.

Essa utopia experimental teria o condão de formular, propor e aplicar a plena reconstrução do valor de uso das cidades e a superação da sociabilidade capitalista.<sup>31</sup> Contudo, a utopia proposta não compreende uma negação da realidade e da práxis em prol de uma idealização urbana. Pelo contrário, parte da consideração das condições reais, sobretudo das relações de produção, entretanto não fica confinada ao imaginário social e político das instituições liberal-capitalistas (Lefebvre, 2008, p. 114). Em caráter dúplice, as relações sociais determinam o sistema de pensamento, mas este pode construir caminhos para a modificação das citadas relações. O realismo e o empirismo não podem, nesse modo de visualizar e interpretar a sociedade capitalista, ser confundidos com ceticismo e niilismo político.

Renovar a compreensão das cidades (envolvendo novas operações na filosofia sobre as cidades e nas ciências que tomam o espaço urbano como objeto de análise e incidência) está associada a uma nova práxis política que resgate o valor de uso da cidade, realize a utopia experimental e efetive o direito à cidade. As mudanças de pensamento acompanham novas formas de vida, buscando melhor delinear aquilo que elas pressupõem. Passa-se, portanto, a analisar o pilar da prática política urbana.

Como primeiro fator de destaque, ressalta-se que Lefebvre vai atribuir o protagonismo da transformação política das cidades para a classe operária, em coerência com o seu referencial teórico marxista.<sup>32</sup> Defende o autor que “apenas grupos, classes ou frações de

---

<sup>30</sup> O autor defende que as perspectivas do direito à cidade dependem de dupla análise nos campos da ciência e do imaginário (, 2008, p.127)

<sup>31</sup> Na obra *Espaço e Política* (2014, p.70), o autor defende que “não existe pensamento que não explore uma possibilidade, que não tente encontrar uma orientação” e arremata que “não existe pensamento sem utopia”. Já em *Cidade do Capital* (Lefebvre, 2001, p.124), aponta que a “utopia concreta se funda no movimento concreto de uma realidade da qual ela descobre as possibilidades. Dialeticamente, o possível é uma categoria da realidade, desde que considerem no real as suas tendências, em vez de fixá-lo num lugar”.

<sup>32</sup> O marxismo de Lefebvre é incompatível com qualquer forma de dogmatismo. No ensinamento de Paula (2006, p. 264): “Durante certo tempo, o da Ila (*sic*) x Internacional e do Stalinismo, o marxismo foi entendido e praticado como uma sorte de escolástica positivista. Transformado em sociologia mecanicista, o marxismo foi quase sempre tão inócuo como instrumento de produção de conhecimento novo, quanto decepcionante como instrumento efetivamente emancipatório. Entre os nomes decisivos da renovação do marxismo é o caso de sublinhar o de Henri

classes sociais capazes de iniciativas revolucionárias podem se encarregar das, e levar até a sua plena realização, soluções para os problemas urbanos; com essas forças sociais e políticas, a cidade renovada se tornará obra” (Lefebvre, 2008, p.113). A cidade, além de ser palco da ação revolucionária, também colabora para a constituição do corpo revolucionário por defender que a “concentração aumenta a força dos trabalhadores urbanos” (Lefebvre, 2001, p.146).

Para Lefebvre (2008, p.25), o deslocamento dos proletários para os subúrbios e periferias tem como resultado a perda do sentido da obra, ou seja, a perda da consciência produtiva de que a riqueza socialmente construída tem como motor determinante a atuação do proletário. Essa perda da consciência produtiva pode implicar uma impotência e ausência de crença da própria capacidade criadora de novos horizontes de vida. Em acréscimo, ainda na discussão do coletivo revolucionário, Lefebvre (2014, p.160), reagindo aos protestos estudantis de maio de 1968, em Paris, aponta que os estudantes<sup>33</sup> não substituem a classe operária, mas podem atuar como catalisadores de mudanças profundas.

O resgate do valor de uso e a concreção do direito à cidade demandam a substituição de uma planificação econômica (no sentido de enfatizar as formas de solucionar os problemas e gargalos do crescimento econômico no capitalismo e permitir os contínuos ciclos de acumulação) por uma planificação social (enfetizada no atendimento das necessidades humanas e sociais). Envolve, em igual importância, tematizar o espaço do lazer, do encontro e do lúdico na cidade,<sup>34</sup> que permitiriam ao ser humano exorbitar a sua condição laboral e trazer a característica de uma vida de fato emancipada (Lefebvre, 2008, p. 124).

---

Lefebvre, que durante sua longa vida (1901–1991), realizou uma obra tão diversificada em seus temas, quanto instigante na presentificação de um marxismo permanentemente atualizado e sintonizado com o nosso tempo”. Para Lefebvre (2003, p.111), os erros de reflexão teórica e ação política sobre o espaço urbano eram presentes, inclusive, em experiências socialistas, pois assim defendeu: “Em outras palavras, apesar dos esforços dos pensadores utópicos no exato momento que eles pensam que estão sendo mais realistas e racionais, a revolução urbana nos países socialistas procedeu sem uma concepção de urbano que se diferenciam em qualquer caminho significativo dos presentes nos países capitalistas”.

<sup>33</sup> Na tradição marxista, a capacidade revolucionária do operário está conectada à sua capacidade produtiva e à sua exploração. Logo, a mudança identificada ao longo do século XX no qual as movimentações insurgentes e revolucionárias podem incorporar outros atores sociais e outras motivações, será de incorporação gradual e atravessada de resistências. Sobre os movimentos estudantis, Sloterdijk (2012, p.138) comenta o seu enfraquecimento na Europa após a erupção na década de 1960: “A dissolução do movimento estudantil precisa nos interessar, pois ela representa uma metamorfose complexa de esperança em realismo, de revolta em melancolia inteligente, de um grande não político em um pequeno sim subpolítico”.

<sup>34</sup> Lefebvre teve acentuada preocupação em diferenciar sua proposta do lúdico em relação à vida para o consumo presente na sociedade capitalista. O capitalismo do século XX terá parte do consumo direcionado aos “passatempos” e aos lazeres, onde essas atividades passam a ser subordinadas a uma lógica de consumo controlado e integrado ao processo de acumulação. Logo, a centralidade lúdica proposta por Lefebvre integrará a liberdade criadora de relações de vida que não são dominadas pelas relações de trabalho e mercado, abrindo e renovando os horizontes de possibilidades da vida humana (Lefebvre, 2008, p. 126-132).

A práxis política emancipatória não pode ser resultado de uma determinação de um poder centralizado. Não é nada que pode ser posto por leis e ordens estatais. Pelo contrário, nasce da mobilização de classe que atuará em um horizonte revolucionário. Diante disso, Lefebvre irá pontuar a necessidade de compreensão e crítica às compreensões sobre integração e participação.

A integração, enquanto oposição à segregação,<sup>35</sup> não pode ser vista como algo parcial, onde se integra parcela da população ao mercado e ao consumo,<sup>36</sup> mas não dá a ela reais possibilidades emancipatórias. Tal integração parcial apenas funcionaria para evitar e adiar o ponto crítico de ruptura com o capitalismo.<sup>37</sup>

Já em relação à participação política no governo urbano na cidade capitalista, o autor realiza uma crítica à concepção ideológica resultante em processos pseudoparticipativos. Tal pseudoparticipação consistiria apenas numa forma superficial de partilha do poder e da decisão política que permitirá “obter a menor preço a aquiescência das pessoas interessadas e que estão em questão” (p. 2008, p.104). Não há, propriamente, uma partilha do poder de decisão, mas apenas um mecanismo de obtenção de legitimidade e de consenso que colabora para a continuidade da gestão capitalista em meio aos conflitos a ela inerentes.

Tais elementos considerados, Lefebvre irá pontuar que o direito à cidade, enquanto integrador de teoria e da práxis na construção de uma utopia de uma vida urbana renovada, tem por conteúdo e finalidade uma luta política que supere as limitações da vida urbana capitalista e os mecanismos de exploração da cidade capitalista. Enfatizar o processo revolucionário é importante, pois o autor irá situar no campo político a construção dessa nova realidade, e não irá postular tal direito como algo a ser demandado judicialmente no contexto do sistema de justiça capitalista e liberal. A proposta de Lefebvre é insurgente e disruptiva, ainda que pontualmente possa admitir estratégias institucionais.

---

<sup>35</sup> Nas palavras de Lefebvre (2001, p.35), a “separação das classes é ao mesmo tempo ilusória e muito real. Ilusória, porque elas figuram na mesma sociedade, ao mesmo “todo” que se sistematiza; além disso, há somente, uma fonte de riqueza social. Real, porque elas existem social e praticamente numa separação, mantida como tal, que vai até o conflito.”

<sup>36</sup> Nas relações de consumo, Lefebvre (2014, p.116) aponta não haver apenas o consumo da utilidade do objeto, mas também o consumo de signos e significações. Conforme o argumento do autor: “Signos de quê? De prestígio, de situação social, de diferenças no interior da sociedade burguesa. Signos para quem? Para a fração das classes médias, ditas superiores, que pratica o consumo conspicuo, que adora se ver se fazer ver, que acredita imitar a grande burguesia e uma parte das classes menos “abastadas” imita”

<sup>37</sup> Herbert Marcuse fará crítica semelhante em *A ideologia da sociedade industrial: o homem unidimensional*, pontuando a crescente integração econômica e política no quadro da social-democracia europeia, que gradualmente vai atomizando os sujeitos e drenando a capacidade de ação coletiva e para além das balizas postas pelas instituições representativas liberais e econômicas capitalistas (Marcuse, 1973, p. 38 e seguintes).

A concreção do direito à cidade vai além do Estado,<sup>38</sup> pois Lefebvre, diferentemente de Hegel,<sup>39</sup> não vê neste a grande capacidade síntese (2008, p.100), síntese esta que representa o projeto de que o direito à cidade será construído através da autogestão das classes revolucionárias (2008, p.104). Isso não implica numa atuação isolada da classe operária nem descarta ações relacionadas a projetos urbanos e propostas de reforma urbana,<sup>40</sup> entretanto tais caminhos não podem esgotar as possibilidades de incidência política sobre a cidade. Com relação a esse ponto, Lefebvre (2008, p.125–126) diferencia variáveis táticas de variáveis estratégicas. As variáveis táticas seriam avanços paulatinos que visam ao resgate da cidade como bem comum e a melhoria das condições de vida. Esses avanços, no entanto, são insuficientes e tímidos. O outro nível é o estratégico, que promove mudanças mais profundas, mas que não substituirão a necessidade revolucionária.

Em suma, é possível indicar que a proposta de Lefebvre passa pela construção de uma nova ética<sup>41</sup> para vida urbana, e não a simples reivindicação de integração à vida urbana que já existe e os seus signos de consumo, *status* e exploração.<sup>42</sup> A nova ética demanda para o autor a construção de um humanismo novo, que deixe o velho humanismo da “retórica das almas caridosas, dos grandes sentimentos e das boas consciências” e se oriente “na direção de uma nova práxis e de um outro homem, o homem da sociedade urbana” (2008, p.108).

A abordagem filosófica de Lefebvre não indica caminhos institucionais e pode gerar frustrações quando se busca mais do que o autor propõe. Alison Brown e Annali Kristiansen

---

<sup>38</sup> Embora conectado à acumulação capitalista, Lefebvre (2001, p.156) concede que o Estado democrático tem uma sensibilidade em relação às pressões populares, ampliando o reconhecimento de direitos que evita que o sistema contratual (no sentido político) não se cristalice.

<sup>39</sup> Hegel defendia o Estado como momento de síntese da evolução do espírito. Sobre o tema, escreveu: “O Estado, como realidade em ato da vontade substancial, realidade que esta adquire na consciência particular de si universalizada, é o racional em si e para si: esta unidade substancial é um fim próprio absoluto, imóvel, nele a liberdade obtém o seu valor supremo, e assim este último fim possui um direito soberano perante os indivíduos que em serem membros do Estado têm o seu mais elevado dever” (Hegel, 1997, p. 217).

<sup>40</sup> Desde que não oculte as relações mais profundas que comandam o tecido urbano, Lefebvre (2003, p.100) concede que os arquitetos podem atuar como uma espécie de aceleradores sociais de transformação.

<sup>41</sup> Para Lefebvre (2013, p.55), o “marxismo afirma que é necessário criar hoje em dia uma nova ética, libertada de toda a alienação moral e de toda a ilusão ideológica — recusando-se a apresentar valores por fora da realidade e buscando, em consequência, a fundamentação das avaliações morais dentro próprio seio social”. A compreensão do que representa essa nova ética é esclarecida por Paula (2006, p.267): “O urbano é o espaço em construção da revolução social, é a abertura para o novo, é a materialização de uma nova ética, no sentido de um novo costume, de um novo conjunto de hábitos, nascidos da interdição de todos os privilégios, de toda a opressão, de toda a desigualdade social, econômica e política”.

<sup>42</sup> Nas palavras de Arruda, Dias e Santos (2019, p.104): “O Direito à Cidade em Lefebvre não é apenas uma proposta de reestruturação da arquitetura urbana ou mera metodologia científica para estudo da cidade e do urbano, mas a incorporação da luta por cidadania, dignidade e reconhecimento das diferenças existentes entre os diversos grupos sociais, sendo ciente da sua historicidade para a reconstrução cotidiana das relações entre os cidadãos a partir de uma práxis emancipadora que irá imprimir as transformações da cidade”.

(2009, p.15), em estudo encomendado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) para compreender o que é o direito à cidade, pontuaram que, apesar da aclamação popular alcançada após as manifestações estudantis em maio de 1968 em Paris, a escrita do autor é “desconcertantemente vaga sobre como deveria ser a sua implementação”. Incomodou as autoras a ausência de indicação de vias estratégicas para a constituição concreta do direito à cidade.

Não é possível, entretanto, esperar da proposta de Lefebvre um exaurimento do conteúdo do direito à cidade, uma vez que o próprio reconhece o potencial inesgotável das demandas e das necessidades sociais. Em acréscimo, o autor não propõe uma apresentação de um plano de ação estruturado e acabado, ao apontar que a reflexão teórica não encontra o seu sentido e direção no próprio pensamento autorreferenciado, mas na práxis política e social. O corpo revolucionário são os cidadãos, em especial os trabalhadores urbanos, e não um intelectual isolado.

Reconhecendo o papel e o limite da atuação acadêmica, Lefebvre (2008, p.108) defende que não caberá ao arquiteto, urbanista, sociólogo, economista, filósofo ou político instaurar novas relações a partir do nada. Em suma, não se trata de uma tarefa puramente teórica. Em seu lugar, deve-se ter como ênfase nas relações sociais e o limite da contribuição teórica se situa no auxílio a certas tendências, ou seja, nos ajuda a compreender melhor alternativas e planos de ação. Podem ajudar a limpar o caminho, a refletir sobre as experiências pretéritas, tirar lições dos fracassos. Todavia, a criação de novas possibilidades só existe na própria vida social.

Isso posto, o papel da academia não é, por via da ilustração, ensinar à população o caminho da emancipação. Esse caminho será produzido e compreendido durante a caminhada; ou seja, é através da luta, das trocas e das vivências que novos horizontes vão surgindo. O papel da academia, portanto, não é substituir o corpo revolucionário, mas atuar como aceleradores sociais de transformação que apontam para variáveis táticas e estratégicas que permitam os avanços. Não há, contudo, garantias.

## **2.2 David Harvey: adaptação do conceito ao contexto do capitalismo financeiro**

Se Henri Lefebvre é o marco teórico inicial do Direito à Cidade, sendo indiscutivelmente o seu formulador original, é igualmente certo afirmar que o conceito não teria obtido tanta repercussão acadêmica e social caso ficasse subordinado à obra do filósofo francês. Nas décadas que sucederam à publicação da obra *Le Droit à la ville*, em 1968, gerou-se um

recorrente debate nos campos da sociologia, da geografia e do urbanismo sobre o potencial emancipatório do conceito, o que compreendeu a sua negação, a sua afirmação ou o seu aprimoramento.

Dentre os teóricos influenciados por Lefebvre, certamente o de maior proeminência é o geógrafo britânico David Harvey. Ao longo de décadas, Harvey dedicou-se aos estudos e pesquisas em geografia urbana, tomando como principal referencial o pensamento marxista, com foco em aspectos como mercantilização do espaço urbano (em especial sob a ótica da financeirização) e as disputas sociais e políticas em torno da cidade.<sup>43</sup> Sua obra, portanto, distancia-se de uma geografia que apreende o território apenas em sua dimensão física, territorial e técnica, inserindo a sua análise nas discussões das relações sociais que caracterizam a sociedade industrializada e capitalista.

A geografia urbana de Harvey, tal como a empreendida por Milton Santos e autores da linha da Geografia Urbana Crítica, não se limita aos aspectos físicos e funcionais do território urbano. A sua linha de argumentação, assim como o Direito e a Filosofia Política, não é meramente descritiva das injustiças urbanas, mas inclui uma linguagem normativa que conecta os aspectos geográficos às discussões éticas e políticas. Ainda que sua obra *Social justice and the city* não defenda um esquema teórico abstrato, universal e atemporal, Harvey (1988, p.116) chega a formular alguns princípios de justiça social para o espaço urbano, os quais consistem: a) a distribuição de recursos deve atender as necessidades da população de todo território, como medida de equidade e de acesso de todos os benefícios da vida urbana; b) em caso da necessidade de alocação diferenciada de recursos em alguns territórios específicos, esta decisão deve objetivar a maximização dos benefícios dos demais e c) alocação para superar barreiras sociais e ambientais específicas.<sup>44</sup>

Embora tenha uma vasta obra ao longo de décadas, foi a partir do ano de 2008 que Harvey passou a ser mais diretamente associado ao tema direito à cidade com a publicação de um artigo sobre o conceito na *New Left Review*. O autor não se limita a repetir e reproduzir os

---

<sup>43</sup> Numa síntese feita pelo próprio Harvey (2000, p.177): “Boa parte do meu trabalho nos últimos vinte anos (Harvey, 1982; 1989) foi a tentativa de entender e descrever o seguinte processo e entender como o capital constrói uma paisagem geográfica em sua própria imagem em um certo ponto de tempo para depois tê-lo que destruir com o propósito de acomodar a acumulação sem fim de capitais, as intensas mudanças tecnológicas e as violentas formas de luta de classes”.

<sup>44</sup> Como pode-se observar, Harvey realiza uma leitura sobre a Justiça Social sem descurar da discussão sobre a alocação de recursos escassos (Harvey, 1988, p.96), o que o aproxima pontualmente de algumas discussões de filosofia política que não compõem o referencial teórico marxista, como a teoria da justiça de John Rawls e sua discussão sobre as circunstâncias de justiça. Nas duas obras foram identificadas a necessidade de refletir sobre a questão da justiça à luz das limitações contextuais de matiz política e econômica, onde “há uma condição de escassez moderada implícita, para atender uma ampla gama de solicitações” (Rawls, 1997, p.136–137).

argumentos de Lefebvre, apresentando alguns pontos de alerta e discordância em relação às formulações do filósofo francês.

Anos depois, em obra que amadurece a reflexão sobre o conceito, *Rebel Cities: from the right to the city to the urban revolution*, Harvey é direto ao apontar que o direito à cidade, em razão do seu caráter abstrato e abrangente, pode ser empregado para defender interesses que não tenham o horizonte emancipatório e revolucionário da sua concepção original (Harvey, 2012, XVI). Esse alerta é importante, pois os embates políticos e sociais conseguem demonstrar suficientemente que a violação do Direito à Cidade pode ocorrer não apenas pela negação direta de sua existência, de seu valor e de sua normatividade, mas também por desvios que visam neutralizar a radicalidade do conceito. É o que será denominado de despotencialização emancipatória do Direito à Cidade e que sempre estará presente na institucionalização de pautas.

Essa colocação é relevante no que se refere às estratégias a serem tomadas nas disputas por uma nova cidadania urbana. Por vezes, conceitos e bandeiras emancipatórias e radicais não são negados diretamente, mas capturados e despotencializados, o que ocorre com pautas que vão além do direito à cidade, como a emancipação feminina (Hooks, 2019, p.31 e seguintes) e a sustentabilidade ambiental. Essa captura revela estratégias mais sofisticadas que suprimem um horizonte político e uma criatividade social que rompam com os limites e possibilidades do capitalismo. Em linguagem empregada por Marcelo Neves (1994b), algumas pautas podem ser reconhecidas simbolicamente pelo sistema jurídico para gerar uma imunização das críticas ao poder estabelecido.

Outra consideração preliminar de Harvey sobre a obra de Lefebvre é de que a luta encampada por movimentos sociais em torno do direito à cidade<sup>45</sup> não representa uma dependência conceitual, valorativa e estratégica destes em relação à filosofia do francês. Essa consideração não pode ser interpretada como uma contestação à proposta de Lefebvre, pois nunca propôs um plano de ação ou uma concepção exaurida do direito à cidade e da práxis política envolvida. Harvey elabora uma advertência contra qualquer leitura dogmática do tema que sempre procure enquadrar a diversidade de discursos envolvidos na formulação filosófica original. Qualquer dogmatismo não apenas nega a historicidade do conceito e a sua capacidade

---

<sup>45</sup> Sobre o emprego da linguagem de direitos na luta política, escreve Harvey (2005, p. 204): “O crescimento do discurso dos direitos [...] apresenta oportunidades e problemas. Ainda que se apele para uma concepção convencional e liberal, os direitos podem formar uma “espada de resistência” para criticar o neoconservadorismo autoritário, particularmente no caminho em que a guerra ao terror está por todo lado [...]”. Entretanto, afirma em igual sentido que a “proposição de uma nova qualidade de direitos põe a obrigação de explicitar o processo social alternativo no qual tais direitos podem surgir” (Harvey, 2005, p.204).

de mutação, mas também inverte a teoria lefebvriana que via na práxis política o campo que daria sentido ao teórico, e não o inverso.

Apresentando a sua compreensão de Direito à Cidade, Harvey pontua que o direito à cidade é um significante vazio cheio de possibilidades imanentes, mas não transcendententes. Essa indeterminação não seria fator de impotência política, mas realçaria a sua dependência em razão da vontade política decisiva para o preenchimento com caráter revolucionário ou reformista.

Da afirmação acima indicada, cabem algumas considerações. A primeira, de natureza conceitual, é que apesar da plasticidade e vagueza do direito à cidade, é inconsistente a sua afirmação como significante vazio que pode ser manipulado para favorecer qualquer programa político e ideológico. Existe um limite linguístico que pode atribuir sentido ao significante, não sendo possível a sua plena subversão. A título de exemplo, é difícil propor um sentido de direito à cidade que tenha o caráter de privatização e de exclusão dos espaços urbanos.

Caso fosse admitida a compreensão do significante vazio, Harvey incorreria em incoerência teórica na própria tentativa de descrever algumas características do conceito, uma vez que não haveria como descrever algo que é vazio. Compreendido como significante vazio, não teria solidez teórica o entendimento de David Harvey de que o direito à cidade não é um direito individual, mas um direito coletivo, que atribui à ação coletiva a possibilidade de produzir (em sentido amplo) o espaço urbano conforme os seus desejos, incluindo não apenas o acesso aos benefícios da cidade capitalista, mas também a possibilidade de reconstruir as cidades para além das formas atuais (Harvey, 2012, p. 4-5). A tese do significante vazio nega a historicidade e a cultura que atravessam o uso das palavras e dos conceitos, incidindo num solipsismo que é estranho ao todo do pensamento do autor.

Em segundo lugar, David Harvey, ao negar o direito à cidade enquanto direito individual, não apresenta uma visão totalizante e supressora da autonomia individual dos sujeitos sociais e políticos. A ênfase no aspecto coletivo consiste que a significação do conceito e a sua implementação não dependerão de uma individualidade ou subjetividade específicas. É o corpo coletivo que terá a potência de elaboração e implementação do direito à cidade. Tal afirmação é necessária em tempos de hiperindividualismo neoliberal, que atribui exclusivamente ao indivíduo a missão de mudar a sua vida e a sua realidade, desacreditando qualquer instância ou estratégia coletiva de incidência social. O discurso individualista, escondido embaixo da ideologia do mérito (Harvey, 2005), oculta os aspectos estruturais da exploração e contribuem para a persistência do *status quo*.

A título de exemplo de um processo histórico que pode lançar luzes sobre a visão coletiva do direito à cidade de Harvey, ressalta-se o surgimento de movimentos de reivindicação de direitos por parte dos trabalhadores de aplicativos. Em meados da década de 2010, o trabalho por aplicativo foi divulgado como uma forma de alienação da força de trabalho que seria mais simplificada e sem regulação estatal. Essa flexibilização gera maiores possibilidades de ganho para os trabalhadores que se propusessem a trabalhar mais e com mais eficiência (a maior eficiência seria gerada em razão de que o próprio trabalhador absorveria os prejuízos da má prestação, tornando-se, assim, mais diligente). Passados os anos e dada a tímida melhora de vida das condições de trabalho, quando estas não pioraram, os trabalhadores de aplicativos tomam consciência da dimensão coletiva da sua exploração e se iniciam as reivindicações para estimular novas regulações e interpretações juridicamente a relação trabalhadores e aplicativos<sup>46</sup>. Essa consciência pode ser impulsionada pela interlocução com a produção acadêmica, mas a sua base e sustentação é a própria condição de exploração.

Apesar da amplitude, colocar a cidade como “direito”, seja numa perspectiva mais jurídica ou política, consiste em tentar romper ou tensionar a mercantilização do espaço urbano. Por mais que as bases da ordem jurídica liberal preservem e potencializem o valor de troca, incluindo o espaço urbano, a luta pelo direito à cidade não deixa de reivindicar outra urbanização. Ainda que revolucionário (numa óptica mais radical) ou reformista (que aprimora a estrutura urbana sem alterar as estruturas capitalistas), a proposição do direito à cidade gera um tensionamento que abre possibilidades para a reconstrução de relações sociais, políticas e espaciais.

A terceira consideração em torno da proposição de Harvey sobre o direito à cidade é acerca das possibilidades imanentes dos conceitos. A imanência do sentido consiste na atribuição de significado por meio das práticas sociais e políticas. Tal compreensão vai ao encontro da visão marxista<sup>47</sup> de que o pensamento filosófico reflete um conjunto de práticas sociais, políticas e econômicas e a proposta de Lefebvre de que é na práxis política que a síntese

---

<sup>46</sup> Para a compreensão da trajetória que vai da superação individual à luta coletiva entre os trabalhadores por aplicativo, recomendamos: RODRIGUES, Paula. GALO DE LUTA. 2020. Disponível em: <https://www.uol.com.br/ecoa/reportagens-especiais/lider-dos-entregadores-antifascistas-paulo-galo-lima-quer-comida-e-melhores-condicoes-de-trabalho-para-o-grupo/#page3>. Acesso em: 11 jun. 2020.

<sup>47</sup> Nesse sentido, Marx e Engels (2007, p.94): “Totalmente ao contrário da filosofia alemã, que desce do céu à terra, aqui se eleva da terra ao céu. Quer dizer, não se parte daquilo que os homens dizem, imaginam ou representam, tampouco dos homens pensados, imaginados e representados para, a partir daí, chegar aos homens de carne e osso; parte-se dos homens realmente ativos e, a partir de seu processo de vida real, expõe-se também o desenvolvimento dos reflexos ideológicos e dos ecos desse processo de vida. Não é a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência. No primeiro modo de considerar as coisas, parte-se da consciência como do indivíduo vivo; no segundo, que corresponde à vida real, parte-se dos próprios indivíduos reais, vivos, e se considera a consciência apenas como sua consciência”.

entre teoria e práxis será possível. Defender a imanência do conceito representa, em igual medida, a negação da possibilidade do Direito à Cidade ser fixado de forma dogmática pela atividade acadêmica ou como resultante de uma imposição ou ação estatal.<sup>48</sup>

Com relação às estratégias para implementação do Direito à Cidade, Harvey sugere a existência de um controle democrático sobre a mais-valia produzida pelo processo de urbanização (Harvey, 2012, p.23). Esse controle democrático proposto não se fará pelas instituições da democracia liberal, mas por uma instituição estatal comandada por assembleias populares (Harvey, 2012, p.137). Com isso, percebe-se que o Direito à Cidade passa a ter como pressuposto de efetivação a reestruturação da institucionalidade estatal, de modo que possa orientá-la para propósitos emancipatórios.

Assim, ressalta-se a divergência de Harvey em relação ao que ele denomina esquerda contemporânea e o seu recorrente discurso anti-institucional. Para Harvey (2012, p.150 – 153), a crítica à institucionalidade liberal não deve resultar em uma negação completa de qualquer desenho institucional, em especial quando esses podem ser propostos e formulados à luz do controle popular. A fuga de qualquer estrutura institucional e dos debates sobre ela representaria um vazio de estratégias para implementar e construir cidades mais justas e radicalmente democráticas.

No seio do debate entre Harvey e os críticos da institucionalidade está a tensão existente e persistente em torno dos meios de luta política. Enquanto a institucionalidade concede um ponto de partida concreto e estruturado para a incidência política e social, onde vitórias, ainda que parciais, podem ser obtidas, há recorrente receio de cooptação, manipulação e arrefecimento do ímpeto radical. O que se defende neste trabalho é que a tensão existente é inevitável e dela não deve resultar um debate improdutivo e sem fim, mas o necessário reconhecimento de que a luta pelo direito à cidade perpassa uma multiplicidade de estratégias para a sua implementação.

A referida estratégia se conecta com o defendido pelo autor em *Spaces of Hope*, em que defendeu que a tarefa consiste “em colocar junto uma utopia espaço-temporal — um utopismo dialético — enraizado nas nossas possibilidades presentes ao mesmo tempo que aponta para as diferentes estratégias humanas em um desenvolvimento geográfico desigual” (Harvey, 2000, p.196, tradução nossa).

---

<sup>48</sup> Harvey critica, contudo, a ausência de indicações mais concretas sobre a construção de alternativas para a urbanização e para as instituições sociais, algo que vê nas teorias de Henri Lefebvre e Roberto Mangabeira Unger. Em seu entendimento, apontar caminhos não exclui que é na ação e no processo político que o Direito à Cidade encontrará o seu sentido pleno. Em suas palavras: “Mas o problema é que sem uma visão de utopia não há nenhum caminho que defina o porto para qual devemos navegar” (2000, p.191, tradução nossa).

A citada utopia espaço-temporal deve ser compreendida em dois caminhos.

Ela será espacial no sentido de moldar e construir o espaço de modo que espelhe nossos desejos e aspirações políticas, éticas e morais, de modo a utilizá-lo para concretizar uma determinada visão de sociedade. O elemento temporal existe como uma negação de qualquer visão utópica que implique uma ideia de ordem social perfeita e imutável que nega o caráter interminável do processo histórico das lutas sociais. Desse modo, não haverá uma dada forma espacial que deva ser cristalizada e disseminada acriticamente, como já ocorreu na teoria e, na prática do urbanismo. Por fim, adverte ter consciência de que a ação sobre o espaço “é estar próximo, ainda que de forma temporária, com uma ação autoritária” (Harvey, 2000, p.183).

A proposta de Harvey, portanto, não alimenta utopias como a do urbanismo moderno. Este, como já ressaltado nas críticas presentes na filosofia de Henri Lefebvre, concebia a possibilidade de sanear os problemas urbanos, marcadamente no que toca à desordem espacial e social, por meio de uma intervenção cientificamente adequada. O que retirava as fontes sociais e históricas da questão urbana, mascarando-a como uma simples questão técnica.

Porém, o principal mérito de Harvey foi o desenvolvimento e aperfeiçoamento da crítica à economia política conectada à urbanização, bem como uma explicitação de como as cidades se inserem na dinâmica de acumulação do capitalismo (Harvey, 2012, p.22). A economia capitalista encontra na produção do espaço urbano uma forma de produzir riquezas e otimizar a circulação de capital, atendendo ao permanente anseio por aumento da renda de setores como o mercado fundiário, a construção civil e o mercado financeiro.<sup>49</sup> Esse processo não se conecta, acidentalmente, a um país ou cidade, mas assume proporções globais,<sup>50</sup> explicitando a influência da financeirização sobre a urbanização.

A inserção da lógica de mercado sobre o espaço urbano se manifesta, até mesmo, em regimes políticos não identificados expressamente como capitalistas. É o caso das retiradas de famílias chinesas de diversas cidades visando processos de reestruturação urbana e de geração de renda para investimentos (Harvey, 2012, p. 19). Esses fatos revelam novas frentes

---

<sup>49</sup> Em uma descrição de Baltimore que pode ser aplicada à várias cidades brasileiras, Harvey (2000, p.152) resume a estratégia pública e privada para a renovação da cidade americana: “Desde que os meios variem, o efeito é a divisão do contexto urbano em retalhos de ilhas de prosperidades que sejam protegidas em um mar disseminado por degradação e decadência”.

<sup>50</sup> Sobre processos e projetos de renovação urbana, Harvey (2005, p.176) descreve: “A valorização de regiões urbanas degradadas, a inovação cultural e a melhoria física do ambiente urbano (incluindo a mudança para estilos pós-modernistas de arquitetura e design urbano), atrações para consumo (estádios esportivos, centro de convenções, shopping centers, marinas, praças de alimentação exóticas) e entretenimento (a organização de espetáculos urbanos em base temporária e permanente) se tornaram facetas proeminentes das estratégias para regeneração urbana”.

de acumulação capitalista que extrapolam os espaços usuais e, em certa medida, dificultam visualizar alternativas.

Os processos de reestruturação compõem as estratégias de destruição criativa (Schumpeter, 1961, p.108) do capitalismo. Consistem, assim, em inserir novos espaços urbanos nos padrões de investimento e de consumo que o mercado imobiliário deseja, processo este identificado por Pedro Abramo (2007, p.46) em que o mercado imobiliário precisa trabalhar com a depreciação fictícia dos imóveis e a oferta dos produtos em uma espacialidade diferente. A depreciação fictícia envolve os potenciais adquirentes de um imóvel, em especial em sociedades desiguais como a brasileira, situados em uma classe bem específica. Dito isso, os novos empreendimentos imobiliários, muitas vezes, serão adquiridos por aqueles que já sanaram as suas necessidades habitacionais. A emergência da “necessidade” da mudança é acelerada pela depreciação fictícia. O imóvel anterior continua apto para moradia, mas não carrega mais os símbolos de distinção social que os novos locais podem promover. Esse processo de inserção de novos territórios nos padrões mercadológicos envolve ações que compreendem desde o emprego do aparato estatal-policial (Harvey, 2012, p. 16) até a viabilização de financiamento de obras e projetos por organizações multilaterais internacionais que garantam crédito para obras de impacto e adequação.<sup>51</sup>

Sobre a financeirização da urbanização, a atual fase do capitalismo que se desenvolve com base no receituário neoliberal<sup>52</sup> se funda na possibilidade do fluxo de capitais por todo globo em busca de possibilidades sempre maiores de rentabilidade.<sup>53</sup> Há, nesse processo, uma esperança/expectativa dos investidores na obtenção de retorno econômico sem

---

<sup>51</sup> Acerca da complexidade de atos públicos necessários para viabilizar a adaptação da cidade aos padrões mercadológicos, citamos, como exemplo, o relato de Paul Singer (2017, p.136) sobre a cidade de São Paulo: “Esse esforço intersecretarial se faz indispensável porque um megaprojeto suscita quase sempre grande fluxo de pessoas e de cargas, aumentando fortemente o uso do sistema viário; além disso, frequentemente requer a abertura de novas ruas e propõe eliminar a vegetação que cobre glebas não ocupadas, sem falar dos diferentes excepcionamentos de que precisa da legislação urbanística, que requerem pareceres jurídicos nada simples”.

<sup>52</sup> Sobre o que chama de Estado Neoliberal, Harvey (2005, p.75) expõe que: “O papel do Estado na teoria neoliberal é de definição razoavelmente fácil. Mas a prática da neoliberalização evoluiu de tal modo que se afastou ponderavelmente do modelo que a teoria oferece. Além disso, a evolução um tanto caótica e o desenvolvimento geográfico desigual de instituições, poderes e funções nos últimos trinta anos sugerem que o Estado neoliberal pode ser uma forma política instável e contraditória”. Essa prática contraditória implica uma afirmação dos direitos e liberdade individuais, de um lado, e a baixa tolerância aos fracassos econômicos e aos processos democráticos, de outro.

<sup>53</sup> Segundo Carlos Vainer (2002, p.70), “se durante largo período o debate acerca da questão urbana remetia, entre outros, a temas como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo, a nova questão urbana teria, agora, como nexos centrais a problemática da competitividade urbana”. A citada competitividade urbana coloca as cidades orientadas a desenvolverem os atrativos para o capital financeiro, e não para as necessidades cotidianas dos cidadãos. Há uma combinação inevitabilidade desse processo (seria a única via para constituir cidades boas para morar) com a ausência de capacidade estatal para liderar esse processo, sendo dependente do capital privado.

fim, pois o capital poderia migrar sempre para novos negócios e oportunidades. Contudo, a efetivação desse processo pressupõe a desregulação econômica e a diminuição de barreiras comerciais e protecionistas.

É neste cenário que, considerando a volatilidade do mercado de capitais, as cidades tentam atrair investimentos com base no fornecimento do melhor contexto de negócios possível (Harvey, 2005, p.92). Isso implicará na execução de inúmeras reformas (fundiária, tributária e de governança) para se adequar ao padrão exigido para atração de investimentos (Harvey, 2005, p.93), o que acarretará uma constante disputa entre territórios que buscarão a captação desses capitais (Harvey, 2005, p.87). Na leitura de Harvey (2005, p.98), a ampliação das desigualdades não são uma simples externalidade do funcionamento do neoliberalismo, mas um dos propósitos de tal receituário econômico.

Um dos pontos marcantes da aplicação da teoria marxista sobre a produção do espaço urbano, tal como empreendido por Lefebvre e Harvey, consiste na visualização que as relações de exploração e de captura da mais-valia não se expressam apenas nas relações de trabalho no restrito espaço da fábrica, mas toda a cidade. Isso inclui desde a disciplina do comportamento e a repressão das dissidências,<sup>54</sup> a orientação para o consumo, a propriedade imobiliária,<sup>55</sup> a coordenação das redes de serviços e a instalação dos centros de controle de poder político e econômico que comandarão o território sob influência dos centros urbanos.<sup>56</sup>

Contudo, essa expansão da lógica de mercado para todo o território global não pode ser interpretada como irreversibilidade desse processo, em que haveria um fim da história que eliminaria qualquer possibilidade de mudança política e social sobre a vida urbana (Harvey,

---

<sup>54</sup> Vide o crescente apelo a formas de monitoramento urbano, seja por mecanismos tradicionais como torres de vigilância até mais sofisticados como videomonitoramento.

<sup>55</sup> A propriedade individual de um imóvel urbano gera problemas de implicações políticas que fazem com que Harvey defenda que as políticas habitacionais que concedem moradia se utilizem de mecanismos de atribuição do imóvel que sejam diversos da propriedade individual (Harvey, 2012, p. 19). Apesar de a tradição jurídica e política ocidental visualizar no título de propriedade a principal forma de conceder segurança e estabilidade ao detentor da moradia, a via da propriedade individual gera uma fragmentação do indivíduo em relação ao corpo coletivo e o deixa mais suscetível ao assédio do mercado. Esse caminho representaria mais uma integração precária ao mercado do que a libertação da necessidade, pois muitos dos beneficiários vivem em situação de vulnerabilidade social e econômica e assim estarão mais suscetíveis de ceder a propostas econômicas que sejam claramente desvantajosas a médio e a longo prazo. Tal compreensão não existe apenas na leitura teórica marxista, mas, por vezes, agentes de mercado e agentes estatais, quando tentam a aquisição e remoção de comunidades, preferem o caminho da negociação individual à negociação coletiva.

<sup>56</sup> Sobre o conjunto de articulações necessário para a gestão urbana, indica Harvey (2005, p.171): “Também é importante especificar quem está sendo empreendedor e a respeito de quê. Desejo insistir aqui que governança urbana significa muito mais do que “governo” urbano. É desastroso que grande parte da literatura (na Grã-Bretanha, especialmente) se concentre tanto na questão do “governo” urbano, quando o poder real de reorganização da vida urbana muitas vezes está em outra parte, ou pelo menos, numa coalizão de forças mais ampla, em que o governo e a administração urbana desempenham apenas papel facilitador e coordenador. O poder de organizar o espaço se origina em um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais. É um processo conflituoso, ainda mais nos espaços ecológicos de densidade social muito diversidade”.

2012, p.205). Apesar do protagonismo e expansão do capitalismo, este não colonizou todas as formas de vida e a criatividade humana, persistindo no tecido social todo um potencial imanente para construir formas emancipadas de vida.

Dado o exposto, a luta contra o capital não passa apenas pelas relações trabalhistas, mas inclui também a articulação de movimentos sociais que possam estabelecer um controle social e político sobre a riqueza produzida e investida nas cidades. As vantagens obtidas via legislação trabalhista, o que o autor denomina concessões salariais, são facilmente capturadas pelo sistema capitalista através dos locadores de imóveis, bancos e financeiras (Harvey, 2012, p.129). Com isso, a espoliação urbana complementa a espoliação trabalhista, de modo que os dois momentos devem ser objetos de reflexão conjuntamente na hora de se traçar alternativas.

Nesse sentido, é de suma importância atentar-se para o profundo sentido político das cidades e como elas abrigam uma série de dissidências que questionam a ordem posta. Como ensina Harvey, apesar das tentativas reiteradas de controle, “na história urbana, calma e civilidade são exceções, e não a regra” (Harvey, 2013, p.51). A ausência de calma e a ebulição política das cidades revelam as fissuras do sistema capitalista, entre as quais poderão surgir a sua superação.

Entretanto, o potencial transformador das rebeliões urbanas é, para Harvey (2012, p.120), carente de exploração pelas análises de esquerda, pois a questão política ainda é tomada a partir de considerações dogmáticas, não se abrindo para novos elementos, como o tema urbano. Entre as necessidades de revisão do pensamento anticapitalista para as cidades, está o redimensionamento do papel dos trabalhadores informais na luta urbana, os quais, ao serem ignorados, podem ser mobilizados por figuras carismáticas populistas e religiosas (2012, p.139).

As lutas emancipatórias do século XXI não superam a importância do mundo do trabalho, porém indicam outros fatores de mobilização, seja pela luta feminista, dos povos tradicionais, movimentos estudantis, entre outros. Tais elementos não devem ser interpretados como pulverização e enfraquecimento, mas sim como uma diversidade que pode ser canalizada para propósitos efetivamente revolucionários. Todavia, a luta, ainda que bem-intencionada, nunca garante que aquilo que será construído será melhor do que existe agora (Harvey, 2012, p.125). Essa consideração é apenas uma natural e inevitável consequência de que toda e qualquer construção humana será contingente e falível.

Percebe-se, portanto, que o horizonte de sentido trabalhado por Harvey é, em caminho semelhante ao de Lefebvre, a visualização de um direito à cidade numa perspectiva revolucionária e emancipatória. Trata-se de uma proposta a ser encampada e efetivada no

campo da luta política que busque transformar as cidades em termos econômicos, sociais e políticos.

Pelo exposto, fica evidenciada a tensão que existirá na tradução de um conceito revolucionário para um conceito jurídico institucionalizado, o qual terá que lidar com a compatibilização de outras instituições e instituições de caráter mais reformista e até conservador. Como sinalizado por Harvey (2012, XII), a institucionalização do direito à cidade no Brasil se deu num estranho contexto que combinou a adoção de práticas neoliberais e a intensificação dos processos democráticos.

Essa tensão não se dissipa como mera previsão do direito à cidade na legislação, mas, pelo contrário, sempre atravessará as suas possibilidades de efetivação. O direito, nesse sentido, também será espaço de disputas e conflitos. Por mais que uma teoria sobre a significação jurídica do direito à cidade não possa excluir os determinantes econômicos e políticos, intenta-se com esta pesquisa, ao menos, desenvolver a argumentação jurídica mais forte possível nos elementos jurídico-constitucionais postos.

### **2.3 Releituras a partir da Teoria Crítica Urbana**

Dando continuidade ao objetivo específico deste capítulo, de situar o direito à cidade em referencial teórico que torne explícito a sua feição enquanto reivindicação e projeto político, aborda-se agora como a emergente Teoria Urbana Crítica passou a se utilizar do conceito como um dos elementos propulsores da reflexão sobre a questão urbana contemporânea. Neste subtópico, diferente dos seus antecessores, não haverá o foco num autor específico, mas em diversos autores que propõem um olhar que converge em alguns pontos centrais. Logo, serão avaliados autores da chamada teoria urbana crítica, em especial o produzido por Neil Brenner, Peter Marcuse e Ana Fani Carlos.

Porém, para avançarmos na compreensão do direito à cidade à luz do referencial adotado, é pertinente uma pergunta de partida: O que é a teoria crítica urbana?

A teoria crítica está associada historicamente à Escola de Frankfurt, sobretudo a Max Horkheimer. Segundo Marcos Nobre, a Teoria Crítica (Nobre, 2004, p.10) visa articular uma reflexão que pretende “enxergar no mundo real as suas potencialidades melhores, de compreender o que é tendo em vista o melhor que ele traz embutido em si”. Por isso, nega uma análise transcendental de um dever ser estritamente abstrato, mas visa analisar as relações sociais a partir de sujeitos encarnados, relações econômicas concretas e das instituições existentes. Em outras palavras, a teoria crítica visa refletir sobre “os arranjos concretos tanto dos potenciais emancipatórios quanto dos obstáculos à emancipação” (Nobre, 2004, p.11). A

emancipação trata-se, portanto, de um conceito chave para a teoria crítica. A sua perspectiva do real é sempre tendo em vista a superação das estruturas que aprisionam as potencialidades humanas. O horizonte emancipatório é relevante, dado que não se deixa aprisionar pelo ceticismo ou conformismo.

Realizando a transição da teoria crítica geral para a teoria urbana, ela se contrapõe à teoria urbana dominante, pois esta estudaria a cidade como simples desdobramentos do processo histórico. A Teoria Crítica Urbana, por sua vez, enfatiza os aspectos político e ideológico do espaço urbano, o qual é socialmente disputado. Dito isso, o espaço urbano é reconstrução contínua como lugar, meio e resultado de relações de poder social e historicamente específicas (Brenner, 2018, p.21). A análise dessa reconstrução pode auxiliar a compreender as estruturas e nuances da sociedade capitalista.

Apesar da diversidade de abordagens que podem ser incluídas dentro do seu guarda-chuva, a teoria crítica urbana se edifica especialmente em torno de dois marcos teóricos.

A primeira influência teórica, a qual é compartilhada com as obras de Henri Lefebvre e David Harvey, que facilita o diálogo com estas, é a teoria marxista, sobretudo na perspectiva da crítica da ideologia e das ciências. A segunda influência teórica da Teoria Crítica Urbana consistirá numa intensa conexão com a produção teórica da Escola de Frankfurt,<sup>57</sup> em especial Herbert Marcuse.

As citadas influências não podem ser interpretadas como uma completa determinação, pois uma das tarefas dos autores dessa linha de pensamento é justamente a de pôr como questão de partida a pergunta sobre a possibilidade para uma teoria crítica na atualidade. Tal questão se faz relevante na atualidade em face de discursos que apontam para a inevitabilidade do capitalismo e a inexistência de alternativas viáveis para eles. Disso, resultam perguntas como: é possível outra sociabilidade que não a capitalista? É possível uma teoria, produzida no capitalismo, visualizar as possibilidades de sua superação?

---

<sup>57</sup> Ainda que se reconheça neste trabalho a diversidade de nuances metodológicas e teóricas entre os autores identificados como componentes da Escola de Frankfurt, apresenta-se um breve resumo de Reale e Antiseri acerca do projeto teórico desse grupo de pesquisadores. “Na intenção de Horkheimer, a teoria crítica da sociedade surge para ‘encorajar uma teoria da sociedade existente considerada como um todo’, mais precisamente uma teoria crítica, ou seja, capaz de fazer emergir a contradição fundamental da sociedade capitalista. Em poucas palavras: o teórico crítico é ‘o teórico cuja única preocupação consiste no desenvolvimento que conduza a uma sociedade sem exploração’. A teoria crítica pretende ser uma compreensão totalizante e dialética da sociedade humana em seu conjunto e, para sermos mais exatos, dos mecanismos da sociedade industrial avançada, a fim de promover sua transformação racional que leve em conta o homem, sua liberdade, sua criatividade, seu desenvolvimento harmonioso em colaboração aberta e fecunda com os outros, ao invés de um sistema opressor e de sua perpetuação”.

Entretanto, a identificação desses pilares da teoria crítica urbana (referenciais e perguntas de partida) não deve ser interpretada como homogeneidade na Teoria Crítica Urbana. Pois, segundo Brenner (2018, p.45): “o desenvolvimento de abordagens críticas para o estudo da urbanização capitalista tem sido, e certamente permanece, repleto de desentendimentos abrangentes sobre questões básicas teóricas, epistemológicas, metodológicas e políticas”.

A principal premissa da teoria urbana crítica é a superação da ideia de que a urbanização é apenas um resultado ou externalidade dos processos de acumulação capitalista, não desempenhando nenhum aspecto específico ou diferenciado para a própria sustentação do capitalismo.<sup>58</sup> Pelo contrário, a produção do espaço urbano não é apenas uma externalidade, mas também uma garantia e um catalisador de processos de produção de mais-valia. Segundo Brenner (2018), na contemporaneidade, o urbano não é mais um espaço delimitado ou simples oposição ao meio rural. Em verdade, a condição urbana se tornou pressuposto para a acumulação do capital, da regulação da vida política e da vida econômica. Assim, a reprodução das relações sociais cotidianas da vida urbana é constantemente organizada e disputada.

Da citada premissa, resulta que a tarefa-chave da crítica é revelar as contradições existentes na totalidade historicamente específica formada pelo capitalismo. Nas palavras de Peter Marcuse (2009, p.185), a crítica envolve uma atitude de questionar a realidade posta, em vez de aceitar o mundo tal como se apresenta.<sup>59</sup> A ênfase nas contradições sociais e econômicas é necessária e central, pois caso o capitalismo não as possuísse, seria sem importância prática discutir ou criar qualquer modo de vida alternativo, ou emancipado. Existiria uma total determinação e impossibilidade de construção de outros modos de vida. São as fissuras existentes no citado modo de produção que permitem a existência de formulações críticas e que superem o atual estado de coisas. Por outro lado, Brenner (2018, p.33) ressalta que um dos cuidados da crítica é estar consciente da posição interna ao capitalismo, não estando a salvo da sua captura pela lógica de mercado.

Outra tarefa da crítica consiste em problematizar as possibilidades de “emancipação humana nos sistemas institucionais vigentes” (Brenner, 2018, p.25). Isso implica considerar se o atual funcionamento das instituições jurídicas, políticas e administrativas pode fornecer respostas para as perguntas e para os problemas revelados pelas condições precárias de vida

---

<sup>58</sup> Em outras palavras, Brenner (2018, p.48) descreve que é papel da Teoria Crítica a “compreensão das maneiras variadas pelas quais as relações de poder social do capitalismo — juntamente com o imperialismo, o colonialismo, o racismo e outras modalidades de desemprego social — estão inscritas em paisagens urbanas em todo o mundo”.

<sup>59</sup> A crítica não envolve uma simples postura de questionamento. Para Marcuse (2009, p. 189), a questão central é realizar as perguntas fundamentais das crises capitalistas, algo que, em sua interpretação, é interdito pela mídia e desviado para aspectos mais subjetivos e moralistas, como a ganância de investidores.

presentes nas cidades capitalistas ou seriam mecanismos para a manutenção do *status quo*. Cabe à teoria crítica, em igual medida, afirmar as possibilidades da liberação humana e crítica das exclusões, opressões e injustiças sistêmicas.

A tarefa de problematizar e refletir sobre as condições de acumulação capitalista na cidade e as possibilidades de sua superação representa que a teoria crítica não se priva de abstração (Brenner, 2018, p.26). No sentido de abstração, a teoria crítica não oferece um conjunto de estratégias e diretrizes de ação, mas atua em momento anterior, que discute as possibilidades da ação política emancipatória no contexto social capitalista. Os teóricos não podem, dessa forma, substituir os atores políticos no seu papel de transformação das estruturas sociais e econômicas.

Em suma, a cidade capitalista é visualizada como local estratégico de acumulação de capital,<sup>60</sup> mas também espaço para o surgimento de alternativas a este modo de produção específico. (Brenner, 2018, p.40). Na síntese de Marcuse (2009, p.194–195), seguindo a tradição marxista, as sementes do futuro se encontram no presente, ou seja, é a partir da cidade capitalista e de suas contradições que podem emergir as estratégias de sua superação. O fato de as cidades concentrarem os espoliados de uma urbanização predatória pode ser fator de emergência de coletividades insurgentes e com pautas emancipadoras.

No cenário atual de urbanização orientada e movimentada pelas necessidades de dar e garantir progressivo retorno econômico para o mercado (funditário, incorporador, financeiro) e de serviços que contribuam para a resolução das crises do capitalismo, assiste-se a hipermercantilização do solo e dos serviços urbanos (Brenner, 2018, p.41). Assim, uma série de comodidades urbanas são intensamente orientadas à produção de renda e lucro em detrimento das necessidades sociais. Nesse movimento, são inseridos elementos associados ao patrimônio antes visto como bens comuns, como os recursos naturais.

Entretanto, a hipermercantilização e o papel da urbanização como palco e produto das relações econômicas não implica a indicação de que o espaço é construído única e exclusivamente pelo planejamento capitalista, mas também pelo confronto implacável de forças sociais que representam interesses antagônicos. Reitera-se o que já foi afirmado, que defender

---

<sup>60</sup> Nas palavras de Ana Fani Alessandri Carlos (2020, p. 414): “A vida urbana se realiza como prática socioespacial como uso dos lugares cuja origem se situa no culto da religião (um sentido subjetivo não separado da materialidade objetiva) que ganha, ao longo da história, a forma urbana permitindo que o conjunto das relações sociais se realize articulando um conjunto de lugares cuja existência permite a realização da vida cotidiana. No mundo moderno, essa prática se subsume à lógica da acumulação do capital, o que significa dizer que, preferencialmente, a cidade se produz de modo a permitir a realização do processo de valorização do capital”.

a totalidade e absoluta determinação do sistema capitalista implicaria negar espaço para qualquer alternativa para a vida urbana contemporânea (Brenner, 2018, p.43).

Outrossim, é relevante a compreensão de que afirmar a constância das crises capitalistas e a existência de fissuras nos seus contextos social, econômico e político-institucional não representa uma sugestão de que a queda do citado modelo de produção é um evento que certamente ocorrerá e que demandaria apenas paciência histórica. Pelo contrário, deve-se refletir sobre como o capitalismo, apesar de permeado de uma série de crises e do alto custo do sofrimento psíquico e da degradação ambiental, consegue obter “sua reinvenção contínua mediante um processo dinâmico de explosão-implosão e de criatividade-destruição”. (Brenner, 2018, p.44). A reflexão crítica deverá desvendar como o capitalismo consegue permanecer diante de tantas crises enquanto os projetos emancipatórios são adiados ou amortecidos.

Em face da resiliência do capitalismo, Peter Marcuse oferece uma atualização da expressão “socialismo ou barbárie”. Para o autor (Marcuse, 2009, p.188), a contemporaneidade oferece as alternativas de socialismo ou fascismo. Isso porque, diante das crises capitalistas, as demandas dos descontentes podem ser reconhecidas ou atendidas (socialismo), mas também ser reprimidas ou desviadas para outras questões (fascismo). Os exemplos de desvios de atenção dos descontentes incluem o discurso armamentista, homofobia, racismo, sentimento contra imigrantes, fundamentalismo religioso, falso patriotismo, valores familiares e fanatismo esportivo. Usando termos freudianos, Marcuse (2009, p.192) afirma que há a sublimação do descontentamento em fenômenos emocionais como os acima citados, de modo que sejam sempre desviados das reais causas de opressão. A atualidade consegue demonstrar que o uso de meios mais sutis de controle e de dispersão podem ser mais eficientes do que a violência explícita.

Na perspectiva da Teoria Urbana Crítica, o direito à cidade é visualizado propriamente como um fator de mobilização política visando a uma cidade para os cidadãos, e não uma demanda jurídica que pode ser institucionalmente reivindicada e concedida pelo Estado.<sup>61</sup> Para Marcuse (2009, p.185), implementar a demanda pelo direito à cidade é a principal tarefa da teoria crítica. O autor faz uma devida leitura do direito à cidade:

O direito à cidade é uma reivindicação e uma bandeira que mobiliza um lado do conflito em relação a quem deve se beneficiar da cidade e que tipo de cidade ela deve

---

<sup>61</sup> Para Ana Fani Alessandri Carlos (2007, p.109), a repercussão do direito à cidade no plano do conhecimento criou as condições de possibilidade para a emergência de uma crítica radical da realidade urbana pela geografia. De fato, a superação de abordagens físico-territoriais e meramente funcionais para as considerações em torno de justiça social, direitos e emancipação implica uma reviravolta para os estudos urbanos que, se não iniciou com Lefebvre, encontrou em sua obra um fator de aceleração de tais temáticas.

ser. É uma reivindicação moral, fundada em princípios de justiça fundamentais de ética e moralidade, na virtude e no bem. “Direito” não significa uma reivindicação legal que possa ser implementada através de um processo judicial atual (embora esse possa ser um passo para que a reivindicação de concretizar o Direito à Cidade).

Do trecho citado, retiram-se algumas lições fundamentais para a presente pesquisa e para as articulações sociais e jurídicas em torno de cidades livres, justas e solidárias. Em primeiro lugar, ressalta o contexto discursivo em que o direito à cidade é utilizado pelos estudos urbanos não jurídicos, os quais enfatizam a dimensão ético-política do conceito e a sua característica de ser um projeto a ser executado pela sociedade, e não por instituições oficiais. Em segundo lugar, destaca que o direito à cidade, enquanto reivindicação jurídica e judicial, pode até colaborar para a implementação, mas não substitui o sentido da luta política coletiva.

Brenner (2018, p.47), por sua vez, reconhece o potencial transformador dessa bandeira política, mas adverte com clareza os riscos de captura do direito à cidade, em que a promessa radical do seu sentido originário pode ser abandonada, cooptada ou convencionalizada.<sup>62</sup> Considerados os citados alertas, não é de se estranhar que Brenner (2018, p.49) fale de um genuíno direito à cidade, em oposição a formas amenas ou cooptadas de intervenção urbana que garantem apenas a permanência do atual quadro de exclusão.

Para Neil Brenner, o direito à cidade é interpretado e defendido por alguns como uma cidade apropriada e acessível para todos os habitantes, mas tal interpretação é limitada; já as proposições de Henri Lefebvre vão além (Brenner, 2018, p.200). O direito à cidade não é o simples acesso e apropriação da cidade posta pelo capitalismo, mas a possibilidade de reconstruí-la de modo a ser plenamente conectada com os anseios da sua população, para contribuir para a construção de formas vidas autenticamente livres, o que dependerá de uma radical democratização da capacidade de produzir e transformar o espaço urbano (Brenner, 2018, p.200). Essa democratização radical somente ocorrerá quando o poder político for devidamente reapropriado pelas bases e por aqueles excluídos dos benefícios da vida urbana, deixando de atender propriamente as metas e objetivos de crescimento orientado pelo mercado.

A consciência do risco de captura do direito à cidade leva à necessidade de avaliar as ações de promoção de formas urbanas mais abertas, justas e teoricamente inclusivas, no contexto político-institucional em que elas são propostas e executadas (Brenner, 2018, p.195). A citada necessidade nasce e se sustenta em decorrência de que práticas urbanas recentes

---

<sup>62</sup> Existem exemplos históricos que podem evidenciar a plausibilidade das chances de amortecimento e abrandamento das reivindicações radicais por meio de ações reformistas. As possibilidades de melhora, ainda que lentas e graduais, são sempre persuasivas para as classes populares que necessitam superar desafios diários de sobrevivência e conquista da sua dignidade.

executadas em diversas cidades, embora assentadas em diretrizes progressistas,<sup>63</sup> ajudaram a fomentar processos de gentrificação, exclusão e revalorização para o mercado. Portanto, não basta uma concepção inovadora e criativa sobre a forma de intervir no espaço urbano, pois esta deve estar associada a novas formas de exercer o poder no território. Nas palavras de Brenner (2018, p.196), iniciativas em “prol da construção de um ‘bem comum urbano’ também produzem reiteradamente o efeito oposto: a produção de uma cidade em que as classes dominantes continuam a reforçar seu controle rígido da produção e da apropriação do espaço urbano”.

Agir sem tal consciência crítica do papel exercido por projetos abertos e inclusivos, além de contribuir para formas mais sofisticadas de injustiça social, contribuiria para a criação de uma cobertura ideológica para novas formas de apropriação privada e rentista. Nessa apropriação, as forças criativas são aproveitadas para mascarar o urbanismo neoliberal (Brenner, 2018, p.198). O afirmado ganha importância política ao ser perceptível que as formas de produção de exclusão social nas cidades não abdicam de signos de distinção e sustentabilidade social e ambiental para as suas intervenções. A presente denúncia não sugere o abandono da criatividade e da inovação no desenho do espaço urbano, mas alerta para a necessidade de conectar projetos de cidade aberta com um contexto mais abrangente de plena democratização do governo urbano (Brenner, 2018, p.199).

A persistência em soluções tópicas representaria uma miopia quanto às necessidades sociais e aos potenciais de construção de cidades mais justas. Não obstante a boa-fé dos técnicos e profissionais envolvidos, fato é que essa atuação é atravessada por disputas de poder e por mecanismos de exclusão das cidades, tornando o planejamento insuficiente para mudar a realidade urbana e muitas vezes contribuiram para atrasar mudanças mais significativas.

Trazendo esta discussão para o contexto brasileiro, Ana Fani Alessandri Carlos (2007, p.113) compreende que a configuração dada ao direito à cidade pelo Estatuto da Cidade e pela linguagem institucional resulta numa banalização de tal conceito e sua negação enquanto direito pleno. Em suas palavras (Carlos, 2007, p.113), “podemos afirmar que o que aparece como ‘direito à cidade’ está circunscrito ao que o Estado está disposto a ceder na gestão da

---

<sup>63</sup> Esse é o caso da cidade de Atenas, Grécia, conforme o relato de Vasiliki Makrygianni e Charalampos Tsavdaroglou (2016). Segundo os autores, a capital grega, após anos de governos orientados por uma política conservadora, elegeu George Kaminis, o qual apresentou um projeto político de esquerda fundado, entre outros ideais, no direito à cidade. Contudo, o governo de Kaminis atuou na gentrificação de espaços e na alimentação de sentimentos anti-imigração.

cidade, sem, todavia, incomodar a realização do circuito do capital, ao contrário, criando plenas condições para sua realização”.

Ainda na esteira da crítica de Ana Fani Alessandri Carlos (2007, p.113), o direito à cidade, em sua concepção jurídica e estatal, revela a cooptação da força dos movimentos sociais<sup>64</sup> pelos poderes estabelecidos. Ocorre uma canalização da potência política popular pelas vias institucionais, com claro protagonismo das instituições estatais. Há, ainda, um apaziguamento do potencial radical e emancipatório do direito à cidade ao compatibilizá-lo com a propriedade privada e sua função social, admitindo-se concessões pontuais às demandas sociais para manter e sustentar a economia capitalista.

Além da tentativa de compatibilizar com a existência da propriedade privada, para a professora da Universidade São Paulo também ocorre uma redução de sentido do que é o direito à cidade,<sup>65</sup> uma vez que passa a ser lido e identificado com a compreensão de direito a um “teto mais serviços”. Para a autora (Carlos, 2014, p.485), a esperança que move os movimentos sociais “não é um estado social, o de bem-estar, do consumo ou até dos privilégios de que já desfrutam as minorias afluentes”.

Essa limitação não faz jus ao potencial estabelecido pelo direito à cidade na teoria crítica urbana. Essa inclui a apropriação coletiva dos “lugares da realização da vida” (Carlos, 2007, p.117), a “negação da identidade abstrata produzida pelo desenvolvimento do mundo da mercadoria” (Carlos, 2007, p.117) e a “realização plena do cidadão em outra cidade” (Carlos, 2007, p.119). Em suma, há a postulação de ideais emancipatórios e revolucionários que apontam uma nova vida urbana modificada radicalmente e não uma limitada incorporação à cidade capitalista.<sup>66</sup>

A visualização de possibilidades de transformação radical da vida urbana passa por considerações prévias que compreendam os sujeitos e os poderes envolvidos.<sup>67</sup> Isso revela a

---

<sup>64</sup> A tese de cooptação dos movimentos sociais pela via da institucionalização é recorrente nos trabalhos críticos desenvolvidos no Brasil. Concorde-se em parte com essa tese, porém deve-se evitar resumir todo o processo de desmobilização social em torno da institucionalização do direito à cidade. Ocorre que os fatores de disputa política e social são inúmeros, incluindo a necessidade de rearticular a penetração nas bases sociais, espaços estes que não são de privilégio e trânsito livre das teorias críticas.

<sup>65</sup> Essa é visão apresentada pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo, o qual assim indica: “direito à cidade compreende o processo de universalização do acesso aos benefícios e às comodidades da vida urbana por parte de todos os cidadãos, seja pela oferta e uso dos serviços, equipamentos e infraestruturas públicas”.

<sup>66</sup> Em uma síntese construída pela própria autora (Carlos, 2020, p.422): “Assim, o direito à cidade propõe a construção de uma nova sociedade, colocando em questão a própria sociedade urbana — suas estruturas — e a segregação como forma predominante da produção do espaço urbano capitalista”.

<sup>67</sup> Segundo Ana Fani Alessandri Carlos (2007, p.110): “Pensar o caminho possível para a transformação radical da sociedade implica a construção de uma crítica igualmente radical, e envolve o estabelecimento de uma hipótese estratégica que coloque no centro da análise a ideia de ‘direito à cidade’ (e da crítica de seu entendimento), compondo o movimento de um pensamento capaz de pensar, em sua radicalidade, a transformação social. A crítica

necessidade de que as estratégias contemporâneas não passam apenas pela classe operária e pelas suas relações imediatas de exploração e mais-valia, mas a união entre despossuídos e descontentes (Marcuse, 2009, p.191), sendo que a existência de um inimigo em comum pode auxiliar na referida união (Marcuse, 2009, p.195).

Os despossuídos seriam os imediatamente explorados, sendo possível identificá-los como a classe de trabalhadores formais e informais está sujeita ao processo de produção e captura da mais-valia. Os descontentes, por outro lado, inserem outra agenda política nas lutas sociais, ao serem orientados ao combate do desrespeito ou discriminação vinculados a questões sexuais, étnicas, raciais e políticas.

Essas duas categorias, que certamente são construídas para fins de análise e descrição acadêmica, podem identificar os atores e protagonistas de um processo de transformação social. Como se percebe, há um complexo de fatores que podem gerar alguma forma de exclusão urbana e que tais excluídos podem construir alternativas. Para Marcuse (2009, p.192), a “visão de que o proletariado, como classe específica, irá liderar a luta com a ajuda de alguns intelectuais está ultrapassada” (tradução nossa). Todavia, apesar do potencial político, tais forças são heterogêneas e a ação estratégica que pode reunir tais demandas não é óbvia (Brenner, 2018, p.49).

Como relatado por Mariana Panta (2020, p.96-97), a inclusão da dimensão racial na análise dos processos de segregação urbana no Brasil consiste em temática pesquisada desde a década de 1940, mas que recebeu novo impulso com a virada de século. A ênfase na questão racial assenta-se na identificação, por uma série de pesquisas sociológicas e antropológicas, sobre as desvantagens dos negros em relação aos brancos na mesma classe social.

Em reforço a essa tese, Edward E. Telles (2004, p.172) apresenta, por meio de estudos demográficos e quantitativos, que, ainda que os níveis de segregação no Brasil não sejam acentuados como os norte-americanos e a distribuição territorial acompanhe uma tendência social e econômica, a segregação residencial no Brasil tende a se manter estável ou aumentar quando o recorte de comparação considera brancos, pretos e pardos do mesmo estrato econômico. Em suma, questões raciais tendem a separar ainda quando há certa homogeneidade econômica.

Com isso, revela-se que o avanço dos estudos sociológicos e antropológicos sobre a composição do espaço urbano oferecem novas nuances e variáveis que não podem ser

---

radical deve ser capaz de revelar, com profundidade, o movimento contraditório da realidade, no qual o direito à cidade apareceria como conteúdo da cidadania, orientando o movimento que vai da cidadania real à cidadania possível”.

resumidas à importante categoria de classe. A consideração de tais fatores e referenciais é de redobrada importância para uma análise dos desafios de um processo de emancipação urbana que seja coerente com os problemas sociais da sociedade brasileira. As críticas de que tais pautas seriam sinais de “identitarismo desviante” são inócuas, ao desviarem o foco de análise para os reais problemas e desafios postos pelos mecanismos de expropriação.

É em razão de tais dificuldades que Marcuse (2009, p.194) questiona: como a teoria urbana crítica pode se converter em uma prática urbana radical?

O autor (Marcuse, 2009) indica que o processo de conversão em prática envolve expor, propor e politizar. Expor as raízes dos problemas urbanos e conseguir comunicar com clareza e eficiência para aqueles que sofrem dos problemas e que podem construir alternativas. Propor não sugestões meramente acadêmicas, e sim o trabalho em conjunto com os que são afetados atualmente, visando a uma construção conjunta. Isso implica, portanto, o desenho de propostas, estratégias e metas para atingir a prática urbana radical. E, por fim, politizar, no sentido de evidenciar a dimensão política da luta e atentar para as dimensões da estratégia de organização e da política do cotidiano. Em outras palavras, considerar as dificuldades de mobilização e encontrar os espaços de incidência para a prática radical.

O trabalho com aqueles excluídos pela urbanização não é unidimensional, ou seja, não cabe à academia esclarecida educar e revelar uma suposta verdade/realidade às pessoas e aos movimentos sociais. Trata-se de um trabalho de cooperação que envolve, inclusive, a análise e replicação de estratégias que já estão em marcha na implementação de um projeto de cidade com ênfase no bem comum, tais como o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto e o Campo Popular do Plano Diretor. Nessa concepção, seriam os movimentos que teriam a ensinar à pesquisa acadêmica, pois a vida urbana e a práxis política estão plenas de possibilidades de transformação e emancipação.<sup>68</sup>

Como bem indicado por Marcuse (2009, p.194), não se trabalha com um projeto que possa ser definido de forma teórica por um pensador ou grupo de pensadores. Por mais que a reflexão teórica possa antecipar alguns princípios mais gerais, há a inevitabilidade do processo histórico e democrático que, por si só, poderá gerar sentidos e perspectivas não adiantadas pelo trabalho acadêmico.

---

<sup>68</sup> Linda Gondim e Aline Rocha (2019) articulam a categoria análise de repertório de confronto. Tal categoria demonstra que, a partir de embates situados temporal e espacialmente, os coletivos e movimentos adotam estratégias específicas para a defesa da moradia e do direito à cidade. A noção de repertório é igualmente interessante por não compreender uma proposição única e generalizante, mas as multiplicidades de estratégias.

Sobre a identificação de alternativas, Ana Fani Alessandri Carlos (2007, p.118) aponta que a realidade representa um “acúmulo de momentos de práticas sociais e espaciais” que conseguirá influenciar no surgimento de movimentos sociais que questionam a forma de planejar, construir e viver a cidade. Tais movimentos proporcionam a constituição de um direito que se caracteriza pela ruptura, e não o simples acesso à cidade capitalista, evidenciando a sua abordagem não dogmática para o direito à cidade. Nesse sentido, em diálogo com as proposições de Lefebvre, a geógrafa estabelece o “direito à cidade como necessidade para pensar os embates e possíveis avanços dialetiza as políticas públicas postas como solução dos conflitos que se realizam no urbano” (Carlos, 2019, p.476). Ana Carlos se propõe a demonstrar o campo cego que não percebe (ou não revela) as insuficiências das políticas públicas redentoras.

Apesar de algumas diferenças de abordagem entre Lefebvre, Harvey e os teóricos classificados na teoria urbana crítica, há entre eles um ponto em comum que deve ser evidenciado antes do desenvolvimento do próximo capítulo.

Todos eles não negam o papel da teorização e da reflexão, porém trabalham numa visão não fundacional da filosofia. Isso significa compreender uma teoria que não se funda em aspectos puramente abstratos de um ponto de vista ideal inaugural (embora certa abstração seja inevitável na linguagem acadêmica) e extramundanos, mas sim partindo de relações sociais concretas. A referida linha de teorização, em igual medida, não tem em vista superar e subjugar a experiência humana individual e coletiva, bem como a sua autonomia na construção de sentidos e possibilidades.

No próximo capítulo, será apresentada a luta política em torno do direito à cidade. A abordagem deixará de ser propriamente filosófica e reflexiva, para adentrar uma visão mais histórica e descritiva. A diferença de abordagem justifica-se pelo propósito de identificar os sentidos atribuídos à expressão do direito à cidade via sujeitos concretos e encarnados, os quais são atravessados por múltiplas potencialidades e vulnerabilidades.

Um dos pontos de demonstração consiste na compreensão de que a luta social nem sempre trabalhará por mudanças tão radicais e a longo prazo, como proposta pelas emancipações de Lefebvre, Harvey ou da Teoria Crítica. Contudo, essa diferença de estratégia não pode ser sempre compreendida como demérito das teorias, que poderiam ser classificadas como utópicas, ou, por outro lado, despreparo ou cooptação dos movimentos sociais.

As diferenças baseiam-se nos diferentes contextos em que se movimenta e se fala sobre o direito à cidade. Em uma análise com viés teórico, proposições radicais e a visualização de uma emancipação plena são fundamentais para trabalhar alternativas e possibilidades de

superação do capitalismo, assim como para revelar obstáculos e determinações que a vivência cotidiana não consegue identificar ou associar. Na via política concreta, o horizonte de emancipação radical e completa é um motivador, mas não pode ocultar as necessidades diárias e básicas da população. Logo, com propostas de transformação profunda da realidade, ver-se-á o engajamento em processos políticos que visam a resultados a curto prazo. Concessões a curto prazo em prol de serviços públicos e de regularização fundiária, ainda que não realizem uma nova realidade urbana, devem ser compreendidas à luz das necessidades concretas dos agentes sociais.

As diferentes perspectivas são fundamentais para uma reflexão que culminará na reflexão em torno de uma visão jurídica do Direito à Cidade, pois o processo legislativo e a literatura do direito urbanístico são duplamente atravessados pelas formulações teóricas e pelas lutas e demandas concretas.

### 3 A LUTA POLÍTICA PELO DIREITO À CIDADE

As considerações teóricas apresentadas no capítulo anterior possuem o grande êxito de renovar e oxigenar o âmbito dos estudos urbanos, em especial no que se refere à conexão da análise da urbanização com aspectos socialmente relevantes como economia, política e práticas sociais. As construções teóricas apresentadas foram, portanto, fundamentais para estabelecer uma visão ampliada e adequada dos complexos e múltiplos desafios urbanos enfrentados nos séculos XX e XXI, enfrentando e superando uma revisão técnica reducionista das cidades.

Todavia, sem prejuízo do reconhecimento da importância das considerações teóricas apresentadas, a proeminência do Direito à Cidade na esfera pública brasileira não pode ser explicada apenas por razões acadêmicas ou por mérito teórico. Pelo contrário, foi a exitosa inserção da temática nas pautas e bandeiras dos movimentos sociais, o que se deu sobretudo pelo diálogo entre a academia e as pautas populares. A mobilização permitiu que o Direito à Cidade ganhasse densidade social e política a ponto de pautar o debate público em diversas ocasiões no Brasil pós-redemocratização e, desse modo, conseguisse se traduzir em direito positivado na ordem jurídica brasileira.

Em sua luta por justiça social, os movimentos sociais, que aqui serão compreendidos como “ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam formas distintas de a população se organizar e expressar suas demandas” (Gohn, 2011, p.335), não apenas replicaram as lições teóricas, mas propuseram nuances, estratégias e conteúdo para o conceito. Esse processo de expansão do entendimento do Direito à Cidade não contraria os autores abordados no capítulo 1, mas, em sentido inverso, os reforçam.

Listam-se alguns argumentos que confirmam o que se diz.

Henri Lefebvre, por exemplo, defendeu em inúmeras passagens dos seus trabalhos que o sentido da renovação teórica e a síntese entre teoria e práxis seriam obtidos pela via do campo político.<sup>69</sup> Em outras palavras, as lutas sociais indicariam o sentido da construção teórica. A teoria, atuando como linha auxiliar e de elucidação de novas possibilidades, não seria autossuficiente e estritamente formal, mas deveria evidenciar possibilidades de superação das injustiças urbanas.

David Harvey, por seu turno, foi enfático ao defender que o Direito à Cidade é um conceito que deve ser preenchido em caráter imanente e não transcendente. Disso resulta que sua formulação e pleito dependem diretamente das relações sociais e materiais concretas, e não

---

<sup>69</sup> Lefebvre não defendia um sujeito cognoscente separado e solipsista, mas sim que o pensamento e a filosofia se desenvolvessem através dos processos históricos e sociais.

de uma proposta formulada em caráter abstrato e metafísico. A construção teórica, em nenhuma hipótese, pode esgotar as possibilidades de criação e construção da articulação social.

Coerente com o que foi indicado até aqui, ou seja, a inescapável conexão entre teoria e prática, esta pesquisa não pode se furtar à análise e compreensão das relações sociais e concretas que impulsionaram o direito à cidade no Brasil. Foi, a propósito, a atuação insistente, enérgica, estratégica e articulada dos movimentos sociais um dos fatores determinantes para o processo que culminou na inserção do Direito à Cidade como direito positivado. Somente após tal mobilização é que sua previsão se tornou presente no Estatuto da Cidade de 2001 e em diversos planos diretores participativos em todo o Brasil, marcando assim uma nova fase para a atuação urbanística brasileira.

Em razão do apresentando, este capítulo irá analisar e evidenciar a conexão entre movimentos sociais e ordem jurídica. A correlação entre mobilização social e inovação legislativa é um dos pontos tradicionais do estudo e da avaliação de campos de investigação social como a Ciência Política. Os politólogos Gabriel Almond e Sidney Verba (1963, p.15) descrevem essa relação numa combinação de *input* e *output*.

No processo de *input*, há uma referência ao conjunto de demandas sociais para o sistema político e a conversão dessas demandas em políticas públicas oficiais. Os processos de *output* referenciam a aplicação das citadas políticas públicas resultantes da pressão popular.<sup>70</sup> Os dois momentos, *input* e *output*, se implicam mutuamente, dado que as respostas governamentais produzem consequências na reorganização das forças sociais que constroem e disputam a cidade, ora afirmando estratégias exitosas, ora indicando a necessidade de repensá-las.

Um exemplo de resultado da articulação social que gera, como consequência, uma reestruturação da mobilização popular é o atual texto constitucional brasileiro. Para José Rodrigo Rodriguez (2016, p.615), a tradução de demandas sociais em direitos positivados, inclusive, foi uma tendência acentuada pela Constituição Federal de 1988. Segundo o autor, ocorreu um duplo processo de socialização do Estado (tornando-se mais poroso às demandas sociais) e de judicialização da sociedade (sofrendo uma condução mais intensa do poder judiciário). Essa transformação, na interpretação do autor, tem como uma das características

---

<sup>70</sup> Os autores (Almond; Verba, 1963) reconhecem que essa divisão atende mais uma conveniência metodológica para análise dos sistemas políticos do que propriamente uma divisão estanque. Escrevem: “Nós reconhecemos que qualquer distinção dessa natureza violenta a real continuidade do processo político e a multifuncionalidade das estruturas políticas. Várias políticas públicas são feitas pela burocracia e pelas Cortes; e as estruturas que nós rotulamos como *input*, tais como grupos de interesse e partidos políticos, estão frequentemente preocupados com detalhes de administração e aplicação”.

mais relevantes a reivindicação de direitos por parte dos agentes sociais, a qual está inserida num “aprendizado social do significado e da linguagem dos direitos”. Logo, apesar de não ser a primeira Constituição democrática, a Constituição Federal de 1988 promoveu uma nova gramática para as lutas sociais brasileiras. Com isso, o sistema jurídico passa a receber pressões intensas da sociedade, o que terá como consequências momentos de protagonismo e desgastes.<sup>71</sup>

A atuação dos movimentos sociais brasileiros, sobretudo os ligados à reforma urbana, exigem a necessidade de revisitar algumas categorias analíticas importantes para a compreensão da sua organização e da sua incidência. Assim como empregada pela teoria social desde a década de 1960, os movimentos sociais passam a ser estudados pela designação de Novos Movimentos Sociais, os quais superam as categorias clássicas de luta social da matriz marxista, em especial pelo protagonismo dado por esta matriz para as relações sindicais.<sup>72</sup>

Ainda nas lições de Maria Glória Gohn (2007, p.121–123), no contexto europeu, os novos movimentos sociais são trabalhados na perspectiva de um modelo teórico baseado na cultura, na negação do debate apenas ao nível das estruturas, na adoção de novos sujeitos políticos com feições mais difusas e na negação de uma vanguarda partidária e pela criação das identidades coletivas no processo da luta, entre outros.

Por outro lado, na esteira da história recente brasileira, os novos movimentos sociais<sup>73</sup> foram trabalhados com destaque para a adoção de estratégias diferentes da luta sindical tradicional, como a ocupação de casas e a de prédios abandonados (Gohn, 2007, p.278). Identifica-se, também, nos Novos Movimentos Sociais uma certa desconfiança na institucionalidade ao fim da ditadura, trabalhando-se intensamente uma dicotomia entre sociedade e Estado (Gohn, 2007, p.283). Posteriormente, ao longo da década de 1980, para além das reivindicações direcionadas ao Estado, o que implicava uma luta por reconhecimento e concessão de direitos, as demandas sociais também passaram a incorporar crescentemente questões envolvendo liberdade e sexualidade (Gohn, 2007, p.283). Éder Sader (2007, p.26), por sua vez, destacou que, a partir do final da década de 1970, “grupos populares os mais diversos que irrompiam na cena pública reivindicando os seus direitos, a começar pelo primeiro, pelo

---

<sup>71</sup> Sobre a pressão social sobre o direito, Luhmann (2004, p.90) articulou que: “Por consequência, o sistema jurídico pode compreender, selecionar e processar internamente o que foi dito pela sociedade sem prejuízos para o direito. O sistema jurídico simplesmente requer comunicação para funcionar e para ser compreendido ou incompreendido, para sugerir aceitação ou provocar rejeição”.

<sup>72</sup> Como indicado no primeiro capítulo, Lefebvre, enquanto marxista não ortodoxo, incorpora na sua visão emancipatória novos sujeitos revolucionários, mas ainda conserva a centralidade no proletário.

<sup>73</sup> Sobre a contraposição entre antigos movimentos sociais e novos movimentos sociais, Alegria, Bulgarelli e Pinheiro-Machado (2020, p.1) apresentam que “os movimentos de classe da primeira metade do século XX (os antigos) e os movimentos de identidades coletivas e estilo de vida que se tornam mais expressivos na segunda metade do século (os novos), e que não adotam apenas a questão econômica ou produtiva como eixo central”.

direito de reivindicar direitos”. Em outros termos, a linguagem de direitos que tem como destinatário o Estado se torna mais frequente nos discursos populares.

Além do contexto sociopolítico específico do momento histórico brasileiro, incluindo novas configurações na relação entre Estado e Sociedade, a incorporação pelos movimentos sociais da linguagem de direitos como ferramentas para a construção de uma vida emancipada será intensificada em todo o Ocidente. Acerca dessas mudanças de estratégia popular, Boaventura de Souza Santos (1997, p.11) descreve uma gradual substituição da linguagem revolucionária e socialista por um discurso orientado pelos direitos humanos. Com isso, mudanças profundas e radicais passam a ser secundárias em face de ações estratégicas que possam construir relações sociais mais justas a curto prazo. O discurso de oposição entre sociedade e Estado passa a incorporar relações de parcerias e de participação.

Realizadas essas considerações introdutórias, o que se objetiva no presente capítulo é inserir a discussão do Direito à Cidade nos processos sociais, políticos e institucionais da realidade brasileira e, assim, compreender os sentidos que o termo vai ganhar no país, aproximando-o das demandas concretas da população.

De igual modo, demonstra-se o árduo caminho dos movimentos sociais para se inserir nas discussões institucionais e para transformar suas reivindicações em previsões normativas. Assim, será possível evidenciar os limites e as possibilidades da articulação política institucional e a razão pela qual traduzir algumas questões políticas em questões jurídicas se torna necessária para complementar, e não exaurir, as estratégias para efetivação da cidadania plena nas cidades brasileiras. Nas palavras de Liana Viveiros (2020, p.29), o “conhecimento da realidade social, política e cultural em que o direito à cidade é defendido e disputado parece ser o caminho para problematizá-lo como conceito e como referencial da ação política”.

Como roteiro de exposição deste capítulo, em 3.1, será enfatizada a formação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o seu amadurecimento que culminou em histórica incidência sobre a Assembleia Nacional Constituinte através da emenda popular número 63. Posteriormente, em 3.2, enfatizam-se as mudanças de estratégias e a institucionalização da pauta da reforma urbana, tendo como referência as articulações do Fórum Nacional da Reforma Urbana e dos processos de regulamentação da política urbana. Por fim, em 3.3, realiza-se uma explicitação da intensificação e inflexão da política urbana no âmbito institucional, sobretudo após as gestões do Partido dos Trabalhadores.

### 3.1 O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e incidência na Assembleia Nacional Constituinte

A história constitucional brasileira registra que, até a Carta de 1988, nenhuma Constituição brasileira havia tratado da questão urbana, bem como, no âmbito do direito constitucional comparado, o tema não foi, tradicionalmente, objeto de regulamentação constitucional.<sup>74</sup> Logo, considerando a peculiaridade a qual foi o estabelecimento de um capítulo sobre política urbana, é necessário compreender as razões da constitucionalização do tema em 1988, bem como identificar as tensões e as disputas políticas em torno da construção do texto constitucional.

O ponto de partida para compreender a inovação da Constituição Federal de 1988 consiste no diagnóstico do intenso processo de urbanização atravessado pelo Brasil em cerca de cinco décadas. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no início da década de 1930, o Brasil apresentava uma taxa de urbanização de 31,24%. Este índice cresceu aceleradamente e alcançou, em 50 anos,<sup>75</sup> a taxa é de 75,59%.

A evolução da urbanização brasileira acompanhou o acentuado processo de industrialização do país após o encerramento do período da denominada “República Velha”, quando se seguiram diversas estratégias para incrementar o parque industrial brasileiro, sobretudo nos governos do então presidente Getúlio Vargas<sup>76</sup> (1930–1945; 1950–1954), de

---

<sup>74</sup> Numa análise comparada, é possível identificar algumas tímidas disposições em matéria urbanística que são anteriores à Constituição Federal Brasileira de 1988. A Constituição Portuguesa de 25 de abril de 1974 dispõe, em seu artigo 65, sobre o direito à habitação como dever do Estado, o que compreende a inserção da política de habitação nos planos de ordenamento geral do território, a submissão do uso do solo ao ordenamento urbanístico e o direito de participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planejamento. A Constituição Espanhola de 31 de outubro de 1978, por sua vez, destina o artigo 47 para assegurar o direito à habitação digna, a regulação do uso do solo para atender ao interesse público e o direito da coletividade em recuperar a mais-valia da ação pública urbanística, que implica valorização imobiliária. Apesar de incidirem de forma rápida em matéria de política urbana, tais Constituições superam a omissão na matéria e vão além da simples disposição de competências legislativas e administrativas. Após a promulgação da Constituição brasileira de 1988, a temática ganhou força na América Latina, sobretudo pela intensa urbanização da região. Nesse ponto, destaca-se a Constituição Equatoriana de 2008, a qual prevê dispositivo com sentido muito próximo ao ideário da reforma urbana do Brasil. Vejamos: Art. 32- As pessoas têm direito ao desfrute pleno da cidade de seus espaços públicos, segundo os princípios da sustentabilidade, da justiça social, respeito às diferentes culturas urbanas e o equilíbrio entre o urbano e o rural. O exercício do direito à cidade se fundamenta na gestão democrática desta, na função social e ambiental da propriedade e da cidade, e no exercício pleno da cidadania (tradução nossa). A ênfase no Direito à Cidade colocou o Equador como um dos países centrais na discussão das políticas urbanas internacionais, o que culminou na realização da III Habitat em Quito, Equador, em 2016. A referida conferência reconheceu expressamente o Direito à Cidade como vetores da agenda urbana da Organização das Nações Unidas (ONU).

<sup>75</sup> No mesmo período, o Brasil contou com as constituições de 1934, 1937, 1967 e 1988. Em paralelo à elaboração de textos constitucionais, a ordem jurídica brasileira passou por um movimento de aumento constante das disposições normativas sobre o espaço urbano.

<sup>76</sup> Sobre o papel do governo Vargas para impulsionar o desenvolvimento industrial brasileiro, Gustavo Cabral (2011, p.144) comenta que “o Estado brasileiro passou a exercer esse papel intervencionista e promotor da modernização da estrutura produtiva do País. No entanto, as desigualdades sociais não foram alteradas

Juscelino Kubitschek (1956–1961) e da Ditadura Militar (1964–1985). A isso, devem-se somar fatores sociais, econômicos e ambientais na vida rural,<sup>77</sup> tais como a concentração fundiária e os conflitos inerentes, o emprego de maquinário em substituição a parte da mão de obra e as periódicas secas, que contribuíram para o processo de êxodo rural (Santos; Silveira, 2001, p.211).

Entretanto, é possível substituir a expressão “evolução da urbanização” por outra que consiste em “explosão da urbanização”. A segunda, em sentido próximo, mas não idêntico ao de Henri Lefebvre, visa designar que as cidades brasileiras expandiram em termos de território e aumentaram a densidade, mas sem qualquer planejamento efetivo que estabelecesse uma ordem urbanística<sup>78</sup> e que incluísse toda a população, desde os mais ricos aos mais pobres, na zona servida de infraestrutura urbana, surtindo efeitos sentidos até hoje, o que revela a atualidade da questão.

José Borzacchiello da Silva, ao analisar a pobreza urbana<sup>79</sup> na Região Metropolitana de Fortaleza no início da década de 1990, afirmou que “em tal situação a presença da grande cidade não significa estruturação de uma rede urbana, onde todo o espaço

---

significativamente. Apesar de melhoras em alguns setores, como com o crescimento do percentual de população alfabetizada, outros permaneceram problemáticos”.

<sup>77</sup> O processo de crescimento populacional de Fortaleza, por exemplo, também está relacionado ao êxodo rural decorrente das severas secas que atingiram o semiárido cearense nos séculos XIX e XX. Esse fato é importante porque o fluxo migratório para a capital ocorreu quando esta ainda não era dotada de uma estrutura industrial, como normalmente são os relatos da urbanização europeia. Segundo publicação oficial do Instituto de Planejamento de Fortaleza (2015, p.14): “Migrações repetiram-se, ainda, nas secas de 1888, 1900, 1915, 1932 e 1942. Nestas três últimas datas, foram instalados ‘campos de concentração’ na periferia, para evitar a chegada de retirantes à capital. Bairros, hoje, de alta densidade demográfica, como o Pirambu e outras regiões da periferia, tiveram seus processos de formação diretamente ligados às migrações de camponeses seduzidos pelas promessas da modernidade da maior urbe do Ceará.”

<sup>78</sup> Constatar a falta de planejamento não implica a ausência de planos. Segundo levantamento do Instituto de Planejamento de Fortaleza, entre 1863 e 2009, foram elaborados 8 planos para a cidade de Fortaleza, sendo que metade foi confeccionada no espaço de 50 anos. Para compreender a distinção entre plano e planejamento, apoiamo-nos nas lições de Marrara (2011, p.9), que aduz: “O planejamento (em sentido estrito e jus-administrativo) é processo, sequência de atos estatais e privados buscando, ao final, trazer uma estratégia pública para a consecução de finalidades maiores previstas na Constituição ou em leis que regulam as atividades maiores do Estado. O plano, por sua vez, é um dos possíveis resultados desse processo e, geralmente, surge na forma de ato administrativo com grau de vinculatividade variável”. Como é possível observar, o plano é apenas um dos produtos possíveis do planejamento, pois este compreende não apenas as fases elaboração e promulgação, mas também a fase de execução. É a carência na última fase que mais caracteriza a frustração quanto aos processos de planejamento realizados nas cidades brasileiras, pois implicará diretamente na inefetividade da ordenação urbanística. Entre os fatores que geram obstáculos para a execução dos planos, está a carência de orçamento e os embates políticos e jurídicos mobilizados para paralisar ou desarticular a ação pública urbanística. Há, ainda, o fenômeno dos planos sem planejamento, quando planos são adquiridos pelas Administrações Públicas municipais sem uma devida metodologia de planejar, apenas para fins de cumprimento de exigências legais presentes no Estatuto da Cidade.

<sup>79</sup> Milton Santos (2007, p.140), numa visão ampla sobre a realidade brasileira, pontua que, em acordo com o disposto por José Borzacchiello Silva, “Na grande cidade, há cidadãos de diversas ordens ou classes, desde o que, farto de recursos, pode utilizar a metrópole toda, até o que, por falta de meios, somente a utiliza parcialmente, como se fosse uma pequena cidade, uma cidade local”.

organizado à sua volta estaria se transformando ou se beneficiando das suas vantagens da instalação de uma grande cidade nos seus arredores” (Silva, 1992, p.107).

Como se percebe, essa tendência se replicou em outras cidades brasileiras e latino-americanas, dado que a urbanização do continente e suas megacidades não implicaram necessariamente melhores condições de vida. Pelo contrário, em certas circunstâncias, as cidades passaram a ser espaços de violação de direitos e de vulnerabilidade de grupos sociais. Restou à população mais pobre a vida na informalidade urbana,<sup>80</sup> o que aqui se compreende como a vida sem moradia ou com moradia inadequada, trabalho formal com salários baixos<sup>81</sup> ou trabalho informal, mobilidade urbana de baixíssima qualidade, ausência de serviços públicos como saneamento, educação, saúde e sujeição constante à violência policial.

Desse quadro se depreende que o processo de urbanização resulta em um ambíguo cenário com vantagens e desvantagens para o país e para os brasileiros: do lado positivo, visualiza-se o desenvolvimento industrial e econômico, assim como a intensidade e proximidade da vida urbana permitem um intercâmbio político, científico e cultural. Por outro lado, o cenário negativo inclui as pressões por planejamento, sustentabilidade, mobilidade, moradia, saneamento e educação.

Disso, cabe questionar: seriam as cidades espaços para a realização da vida digna ou espaços privilegiados e facilitadores da exploração? É nessa tensão que atuam os movimentos sociais. É nesse contexto que a questão urbana, aqui compreendida como os problemas sociais, políticos e jurídicos referentes à vida no espaço urbano e diretamente relacionados à forma como produzimos nossas cidades, é uma das pautas políticas centrais e mobilizadoras do debate político nacional. Estas pautas tornaram-se mais robustas a partir da década de 1970 (Saulo Júnior, Uzzo, 2011, p.264), quando se pode identificar uma sequência de mobilizações da sociedade civil e de respostas governamentais. As mobilizações passam a incorporar o discurso de acesso a direitos como forma de configuração de uma nova sociabilidade urbana pautada por critérios de dignidade e de cidadania.

---

<sup>80</sup> Conceituar informalidade urbana consiste em tarefa desafiadora para as ciências sociais, existindo uma diversidade de conceitos que compreendem aspectos jurídicos, morais e econômicos. Do ponto de vista aqui considerado, a informalidade é revisitada para destacar as soluções precárias — ainda que necessárias para a sobrevivência — encontradas por boa parte da população brasileira para atender às suas necessidades materiais básicas. A informalidade, assim, compreende soluções não inseridas, total ou parcialmente, nos circuitos oficiais ou dominantes da ordem jurídica estatal e do mercado formal de bens e serviços. Para Milton Santos (2008, p.196): “Essa situação é responsável pela criação ou pela manutenção do que chamamos de circuito inferior da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Os pobres não têm acesso aos produtos modernos e os mais pobres dentre eles só podem proporcionar-se consumos correntes por intermédio de um sistema de distribuição particular, frequentemente completado por um aparelho de produção igualmente específico, o qual é uma resposta às condições de pobreza da grande massa da população”.

<sup>81</sup> O que se afirma tem como referência as funções indicadas para o salário-mínimo na Constituição Federal.

No campo da articulação política, cita-se o engajamento técnico e acadêmico em torno do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, ocorrido em Petrópolis,<sup>82</sup> Rio de Janeiro, em 1963, para discutir uma pauta que seria o equivalente à reforma agrária na zona urbana (Souza, 2002, p.156). Segundo Paulo Cesar do Lago (2010, p.170), o seminário foi realizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil<sup>83</sup> (IAB) e o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE). O seu objetivo foi de elaborar e discutir propostas para a política urbana que iriam compor o projeto mais amplo das reformas de base do governo de João Belchior Marques Goulart.<sup>84</sup>

O relatório final do seminário se fundamenta nas concepções de que o problema habitacional no país está relacionado às condições de subdesenvolvimento socioeconômico, à desproporção entre os custos da habitação e a renda média do brasileiro e à defasagem dos serviços públicos em relação à demanda, o que implica sérias consequências para o desenvolvimento nacional. Em suas propostas para sanar os problemas identificados, sugeriu-se a criação de um órgão federal executor da política habitacional e urbana. Além do aspecto institucional, sugeriu mudanças na forma de indenização das desapropriações por interesse social e a criação de planos territoriais nacionais e locais. Por fim, indicou políticas de proteção ao inquilino e a execução direta ou indireta (via financiamento) de obras de infraestrutura urbana, sobretudo moradia (Porangaba, 2019, p.305–309).

Embora o seminário não tenha produzido os frutos imediatos esperados em razão do golpe militar ocorrido em 1964, que bloqueou o amplo processo de reformas de base proposto no Governo João Goulart, a sua realização contribuiu para que vários instrumentos de direito urbanístico e de regulação da propriedade presentes em ordenamentos jurídicos europeus passassem a frequentar o debate jurídico brasileiro (Bassul, 2002). Além da feição mais técnica, as suas diretrizes passaram a “povoar o imaginário daqueles que lidam com o planejamento e a gestão urbanos” (Lago, 2010, p.173). Em resumo, o seminário ajudou a fixar pontos para o debate em torno da questão urbana, o que vai desde quais são os problemas que a caracteriza até os possíveis instrumentos para a sua atuação, o que posteriormente irá reverberar nas propostas legislativas.

---

<sup>82</sup> O seminário de Petrópolis é habitualmente indicado como o primeiro evento de discussão ampla da questão da moradia no Brasil. Contudo, José Roberto Bassul (2010, p.72) defende que os temas em torno da reforma urbana já eram discutidos no III Congresso Brasileiro de Arquitetos, em 1953.

<sup>83</sup> A atuação política do Instituto dos Arquitetos do Brasil será uma das constantes no debate político nacional, o que incluirá a subscrição da emenda popular da reforma urbana.

<sup>84</sup> Governo que foi de 1961 a 1964, quando foi deposto pelo Golpe Militar de 1964.

Ainda em referência às mobilizações sociais por cidades mais socialmente mais justas, as Comunidades Eclesiais de Base (CEB) contribuíram para articular um intenso engajamento em torno da reivindicação de melhores condições de vida na periferia das cidades brasileiras, passando por questões como moradia, lazer, saneamento, saúde e carestia. Segundo Borzacchiello da Silva (1992, p.113), as CEBs possuem uma fundação filosófica na Teologia da Libertação,<sup>85</sup> a qual encontraria seus pilares na interpretação do Êxodo e nos Atos dos Apóstolos. Ainda com base no autor (Silva, 1992), as referidas comunidades eclesiais tiveram penetração junto aos movimentos populares, dada a capacidade de acesso e disseminação que o discurso religioso tem num país tradicionalmente católico como o Brasil.<sup>86</sup>

Em Fortaleza, um excelente exemplo da correlação entre luta popular e organizações religiosas será a articulação dos moradores do bairro Pirambu e a paróquia então comandada pelo padre Hélio Campos.<sup>87</sup> Será no citado bairro que ocorrerão duas manifestações marcantes para a disputa fundiária da capital cearense: uma em 1957, rumo ao Palácio da Abolição, sede do Governo do Estado do Ceará, para acompanhar a fala do então presidente Juscelino Kubitschek e para denunciar as constantes ameaças de grileiros, da polícia e da marinha aos moradores da região (Vieira, 2012, p.132) e outra, em 1963, conhecida como a grande Marcha do Pirambu, a qual mobilizou cerca de vinte mil pessoas ao centro de Fortaleza. Como retorno à articulação e realização da marcha, a população do bairro obteve como resposta governamental a desapropriação por interesse social de “98,6 hectares já ocupados por casas e

---

<sup>85</sup> Na descrição de Manfredo Araújo de Oliveira (1998, p.273): “A teologia da libertação e, posteriormente, a filosofia da libertação emergiram, na América Latina, nos anos 60, a partir da indignação ética frente à pobreza e à miséria coletiva de milhões no chamado Terceiro Mundo. A palavra “libertação” pretendia, exatamente, exprimir uma nova consciência histórica, ou seja, um modo novo de compreender a totalidade histórica e, sobretudo, uma forma nova de se posicionar em relação a ela, que se gestou a partir da tomada de consciência das desigualdades sociais, culturais, políticas e econômicas que marcam a vida das maiorias em grande parte dos países do mundo”.

<sup>86</sup> Em complemento, em análise na perspectiva de São Paulo, Éder Sader (2007, p.162) descreve as ações das CEB: “Finalmente temos as iniciativas coletivas através das quais as CEBs atuaram no seu meio: um mutirão para levantar um salão paroquial, a organização de uma creche comunitária, a mobilização para reclamar da falta de ônibus, a circulação de um abaixo-assinado para reivindicar a coleta do lixo, a organização de um movimento para defesa dos direitos dos moradores em loteamentos clandestinos, ou dos direitos aos serviços de saúde dos moradores do bairro, ou dos direitos à educação e uma grande diversidade de organizações e movimentos populares”. A interpenetração de questões políticas e religiosas, portanto, representam um dado relevante na interpretação das questões sociais e políticas brasileiras. Segundo Frei Betto (1981), as Comunidades Eclesiais de Base foram pequenos grupos organizados em paróquias urbanas ou capelas rurais. A iniciativa de formação era variável, podendo ser de leigos, padres ou bispos. O tamanho dos grupos em relação aos membros era variável, existindo a fragmentação em grupos pequenos ou reuniões em grupos.

<sup>87</sup> A atuação da paróquia através da liderança do Padre Hélio Campos ao mesmo tempo que colaborou para a organização e conscientização no bairro do Pirambu, bem como para o recebimento de doações que auxiliaram na luta dos moradores, também funcionou para afastar a influência de grupos comunistas sobre o bairro. Segundo Oliveira (2013, p.37), a criação do hino do Pirambu, o qual ficou marcado por ser entoado durante a marcha, foi uma reação para evitar o canto do hino da Internacional Comunista, o qual muitas vezes era invocado por militantes do Partido Comunista do Brasil.

barracos para que garantissem sua permanência, além de 52,5 hectares desocupados destinados para a urbanização do bairro” (Viana, 2015, p.352).

Como é possível perceber nesses breves relatos, a projeção que a questão urbana ganhou no país, seja pela evidência das suas mazelas, seja pela explicitação através das reivindicações sociais, evidenciava uma série de problemas até então ignorados ou negligenciados. A nova ênfase em torno da reforma urbana, no entanto, promoveu algumas respostas governamentais, dentre as quais são destacadas três.

A primeira foi a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) através da lei 4.380 de 1964. O BNH foi uma empresa pública que, entre suas atribuições, buscava “incentivar a formação de poupanças e sua canalização para o sistema financeiro da habitação”. Essa formação de poupança foi potencializada pela instituição do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS),<sup>88</sup> através da Lei n. 5.107, de 1966, e a previsão de sua aplicação em obras públicas de infraestrutura e habitação. O Banco foi extinto em 1986, através do Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de dezembro de 1986, quando suas operações foram transferidas para outra empresa pública ligada à União: a Caixa Econômica Federal.<sup>89</sup>

O segundo marco legislativo em torno das respostas governamentais a um país em acelerado processo de urbanização é a Lei Complementar Federal n. 14 de 1973, que instituiu, no aspecto administrativo, oito regiões metropolitanas no país. Além da instituição, estabeleceu normas de gestão e planejamento, bem como a identificação de matérias de interesse comum entre os municípios brasileiros.<sup>90</sup> O desenho das regiões metropolitanas incluía municípios que não estavam funcionalmente tão integrados numa rede urbana funcional e conectada. Em razão desses fatores, pode-se considerar que tais regiões eram uma antecipação ou projeto do governo para orientar sua expansão conforme supostas boas diretrizes de planejamento.

Por fim, em 1979, foi promulgada a Lei 6.766, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano. Essa lei que estabeleceu normas mínimas de organização e de exploração do

---

<sup>88</sup> O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço surgiu como uma alternativa ao sistema de estabilidade decenal, até então vigente na legislação trabalhista. Ao tempo da criação, em 1966, cabia ao empregado realizar a opção escrita pelo sistema. A necessidade de opção foi superada com Constituição Federal de 1988 “generalizando o sistema para o mercado empregatício brasileiro, quer urbano, quer rural (art. 7º, III, CF/88)” (Delgado, 2019, p.1514). Em razão de o FGTS ser de pagamento obrigatório e a possibilidade de movimentação dos recursos depositados, limitada, a sua criação representou a formação de uma poupança nacional que contribuiu para o financiamento da política habitacional brasileira.

<sup>89</sup> Em análise sobre a política habitacional executada pelo Banco Nacional de Habitação, de José Borzacchiello da Silva (1992, p.80) escreveu: “vários segmentos das massas trabalhadoras brasileiras ficaram alijadas dessa política habitacional, principalmente aqueles de menor capacidade econômica, inclusive os sub-empregados e os desempregados”.

<sup>90</sup> Sobre a instituição das referidas regiões metropolitanas, José Afonso da Silva (2010, p.152) relata: “A União, na verdade, as instituiu, mas não tomou mais, praticamente, conhecimento delas. Os Estados é que ficaram responsáveis por sua estruturação e funcionamento, criando empresas ou autarquias para dar-lhes efetividade”.

direito de construir, tais como o tamanho mínimo do lote, a infraestrutura básica, as características básicas do loteamento, a destinação de parte da gleba parcelada ao patrimônio público e diversos outros fatores.

Todavia, apesar de reações pontuais do Poder Público, a questão urbana se agravou e a mobilização social e política em torno dela cresceu significativamente, o que produziu um contexto de grande interesse sobre a temática. De tal modo que contribuiu para a inclusão do tema da política urbana na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e, posteriormente, no texto da Constituição Federal de 1988.

Deve-se pontuar que a consciência em torno da questão urbana não emergiu de súbito na Constituinte e não foi fruto da iluminação dos representantes da Assembleia Nacional. Pelo contrário, a temática repercutiu nos trabalhos da Constituinte em razão de uma intensa mobilização social sintetizada pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana.<sup>91</sup> Acrescenta-se, ainda, que o interesse sobre a questão urbanística não pode ser interpretado como uma pauta importada de debates estrangeiros, mas pela confluência de fatores internos e externos sobre a temática. Ademais, para além da história da mobilização popular, necessita-se descrever a abertura institucional para essa participação na nova Constituição, o que permitiu espaços para a atuação da sociedade civil nos debates e proposições da Constituinte.

No ano de 1986, foi aprovada a Emenda Constitucional número 26, determinando a convocação da Assembleia Nacional Constituinte com o intuito de desenvolver a nova Constituição brasileira.<sup>92</sup> Conforme estabelecido, a assembleia não exclusiva — pois funcionaria paralelamente como legislativo ordinário — seria composta por congressistas ordinários, eleitos para o regular funcionamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o que incluiu a participação de alguns senadores biônicos.<sup>93</sup>

Instaurada a assembleia, a qual não funcionou como Constituinte exclusiva,<sup>94</sup> o regimento interno foi votado e aprovado, resultando na Resolução n. 2/1987, que dispôs sobre

---

<sup>91</sup> Conforme descreve Eneida Desirré Salgado (2005, p. 113), a participação dos movimentos sociais no processo constituinte iniciou antes mesmo dos trabalhos formais, atuando-se na reflexão prévia sobre a viabilidade da participação e a legitimidade da Constituinte. Nesse sentido, operou-se uma autêntica pedagogia cidadã.

<sup>92</sup> Assim dispôs o artigo 1º da Emenda: Os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembléia (*sic*) Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.

<sup>93</sup> Senadores biônicos é uma referência aos membros do Senado cujo mandato não foi obtido por eleições democráticas. Sua presença em assembleia, que marcou uma das mais intensas experiências democráticas no país, é indicativa das contradições políticas brasileiras.

<sup>94</sup> Uma das discussões mais enérgicas sobre o perfil da Assembleia Nacional Constituinte foi a sua instauração como assembleia exclusiva ou não. Se exclusiva, a assembleia deveria deliberar apenas sobre a nova ordem constitucional, não conduzindo os assuntos legislativos ordinários. Para os defensores de tal concepção, a exclusão garante um rompimento com a ordem constitucional anterior e abre espaço para inovações institucionais que de

dois pontos fundamentais para esta pesquisa: a) a criação de uma comissão com competência para apurar propostas em torno do desenvolvimento urbano; b) a definição do procedimento para envios de emendas populares.

Com relação à colheita de propostas, o artigo 24<sup>95</sup> do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte estabeleceu que, quando atendido o quantitativo mínimo de subscrição por três entidades da sociedade civil legalmente constituídas há pelo menos um ano, poder-se-ia enviar propostas de emendas populares. As propostas deveriam ser firmadas pelo mínimo de trinta mil eleitores (cada eleitor só podia assinar até três propostas de emendas populares) e a entidade que apresentasse a emenda seria responsável pela veracidade das assinaturas.<sup>96</sup> As propostas, uma vez protocoladas, eram submetidas à comissão de sistematização que julgaria a sua admissibilidade, exigindo unanimidade para julgar a emenda como prejudicada.<sup>97</sup>

Segundo o referido rito presente no artigo do 24 do RIANC, foi proposta a emenda popular da reforma urbana, elaborada e divulgada pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana.<sup>98</sup> O movimento compreendia uma diversidade de atores, como associações

---

fato representem uma nova decisão soberana. Na interpretação de Bonavides e Andrade (1991, p.489): “a constituinte congressional não era indubitavelmente a forma mais legítima de assembleia para conduzir o processo ou exprimir sem pressupostos restritivos o exercício da soberania nacional em toda a sua plenitude”.

<sup>95</sup> Segundo o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte: “Art. 24. Fica assegurada, no prazo estabelecido no § 19 do artigo anterior, a apresentação de proposta de emenda ao Projeto de Constituição, desde que subscrita por 30.000 (trinta mil) ou mais eleitores brasileiros, em listas organizadas por, no mínimo, 3 (três) entidades associativas, legalmente constituídas, que se responsabilizarão pela idoneidade das assinaturas, obedecidas as seguintes condições”. Interessante destacar algumas contraposições ao processo de iniciativa popular adotado pela Constituição Federal, dado que a norma constitucional passou a exigir um por cento do eleitorado nacional para a proposição de projetos de lei. Em 2022, essa exigência implicaria na assinatura de 1,56 milhão de eleitores (TSE, 2022). Outro ponto consiste no fato de que a Constituição não estabeleceu a possibilidade de projetos de emenda à constituição por iniciativa popular.

<sup>96</sup> A confiança na veracidade das assinaturas merece atenção, uma vez que, até a presente data, a Câmara dos Deputados não conta com sistema idôneo de verificação das assinaturas de iniciativa popular, sendo procedimento habitual a “adoção” dos projetos por deputados e senadores (PROJETO DE INICIATIVA POPULAR PODERÁ SER ASSINADO PELA INTERNET, 2009).

<sup>97</sup> Na descrição de Bassul (2013, p.10): “No total, foram apresentadas 122 emendas populares, que somaram mais de doze milhões de assinaturas. No entanto, somente 83 delas atenderam às exigências regimentais e foram oficialmente aceitas. Entre essas estava a Emenda Popular da Reforma Urbana”.

<sup>98</sup> Em descrição de Saule Júnior e Uzzo (2013, p.260): “O Movimento Nacional pela Reforma Urbana articulou o cenário de participação popular em todo o Brasil no processo da Constituinte de 1988, formado por um grupo heterogêneo, cujos participantes atuavam em diferentes e complementares temáticas do campo urbano. Reuniu-se uma série de organizações da sociedade civil, movimentos, entidades de profissionais, organizações não-governamentais, sindicatos. Entre eles a Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia, entre outros”.

comunitárias, Comunidades Eclesiais de Base, setores acadêmicos e associações profissionais<sup>99</sup> (Viveiros, 2020, p.57). Nesta fase, o movimento não se encontrava propriamente institucionalizando, sendo uma rede de atores sociais que convergiram a sua atuação e a sua cooperação para o atendimento de um objetivo em comum,<sup>100</sup> qual seja, a realização da Reforma Urbana de abrangência nacional.

A rede de movimentos sociais integrantes do Movimento Nacional da Reforma Urbana certamente não era homogênea, caracterizada pela diversidade de origens, formas organizacionais, estratégias políticas e propostas para a atuação estatal. Contudo, o Movimento Nacional da Reforma Urbana consistiu numa síntese possível dessa diversidade, superando algumas diferenças em prol de uma incidência mais assertiva em alguns temas centrais. Dentro dessa diversidade de integrantes do MNRU, existia uma intensa troca de conhecimentos e práticas. As diferenças vão representar um processo que irá combinar a formação dos movimentos sociais em questões teóricas, com a inserção de temas, linguagens e problematizações, protagonizado pelas assessorias, e de ação política e ideológica das assessorias, protagonizado pelos movimentos sociais (Viveiros, 2020).

A interlocução entre movimentos sociais e assessorias ajuda a compreender um dos caminhos que a bandeira do direito à cidade terá no Brasil,<sup>101</sup> pois a temática conseguiu transpassar o debate teórico acadêmico para as práticas sociais, políticas e institucionais — sem, contudo, representar uma recepção conceitual acrítica e passiva dos movimentos sociais. Nesse sentido, houve uma necessária conformação entre uma pauta revolucionária e utópica, tal qual

---

<sup>99</sup> Sobre a aproximação de setores profissionais com as lutas populares, assim escreveu Ruth Cardoso (2008, p.338): “Além da Igreja, grupos de profissionais oferecem assessorias técnicas valiosas. O movimento de loteamentos clandestinos, por exemplo, não existiria sem o apoio voluntário de alguns advogados. Arquitetos, professores e médicos também colaboram com grupos populares, desejosos de dar sentido político ao seu saber profissional. Este é um fato novo, que resulta, por um lado, da consciência do poder controlador do saber, e por outro, do desejo de alargar a presença popular na política. A generalizada descrença nos partidos e a valorização da prática política direta criaram entre os técnicos o desejo de oferecer seus conhecimentos para alargar o espaço de autonomia dos movimentos sociais. E os exemplos que conhecemos confirmam estas boas intenções. Entre o assistencialismo e a militância, os profissionais encontraram seu campo de ação”.

<sup>100</sup> Tavolari (2016, p.91) indica que o termo “direito à cidade” já fazia parte do repertório do movimento de moradia desde a Assembleia Nacional Constituinte. No entanto, somente nas décadas posteriores é que ganhou a evidência que detém atualmente. Em obra escrita em 1987, Milton Santos relata (2014, p.157): “Por exemplo, na esteira do que escreveu Henri Lefebvre, muito se fala em ‘direito à cidade’. Trata-se, de fato, do inalienável direito a uma vida decente para todos, não importa o lugar em que se encontre, na cidade ou no campo”.

<sup>101</sup> Pedro Fiori Arantes (2009), considerando o ambiente acadêmico de São Paulo, lista duas frentes de expansão de estudos de esquerda: o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). O primeiro grupo (CEBRAP) teve colaboração e recepção da obra de Manuel Castells, em especial o clássico *A Questão Urbana*, de vertente estruturalista. O segundo grupo (FAU-USP) trabalhou especialmente autores marxistas, como Henri Lefebvre e David Harvey. Essas fronteiras acadêmicas e teóricas foram se diluindo com o intercâmbio e a colaboração entre os grupos.

o ideal de Lefebvre, e a necessidade de conquistas a curto prazo conectadas às necessidades materiais e concretas dos movimentos sociais.

Em face da informalidade institucional<sup>102</sup> do movimento nacional da reforma urbana e da exigência de constituição legal dos proponentes para a proposição de emendas à constituinte, a emenda popular foi encaminhada pela Federação Nacional dos Engenheiros, pela Federação Nacional dos Arquitetos e pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil. A proposta, subscrita por 131.000 pessoas, visava à inserção de direitos relativos à ordem urbanística no capítulo dos direitos fundamentais e da ordem econômica. Protocolada a proposta, passou a tramitar com o número 63. O próprio êxito no envio da emenda popular pode ser interpretado como uma convergência positiva entre a articulação de base dos movimentos e as assessorias, uma vez que, sem assessorias, o critério formal de constituição não teria sido atendido e, sem os movimentos, o número de assinaturas seria de difícil e improvável obtenção.

Destaca-se que a tentativa de inserir disposições relativas à questão urbana no rol dos direitos fundamentais é de grande valor para a compreensão da pauta política dos movimentos sociais e dos fundamentos filosóficos do direito à cidade, dado que posiciona o tema no núcleo material central da ordem jurídica nacional.

Visualiza-se que, desde a apresentação da proposta de emenda n. 63 para a Constituinte, existia uma forte compreensão no Movimento Nacional da Reforma Urbana sobre a conexão entre as demandas urbanas e a efetivação e materialização da dignidade da pessoa humana. Essa conexão, entre reforma urbana e direitos fundamentais, deve ser realçada pelo fato de que a eficácia social dos direitos fundamentais e das disposições constitucionais correlatas não será alcançada por considerações estritamente abstratas. Essas interpretam uma universalidade desterritorializada (como será aprofundado no capítulo posterior), o que pode

---

<sup>102</sup> Sader (2007, p.194–195) identifica dois padrões para as lutas populares no final da década de 1970 e início da década de 1980. De um lado, as articulações institucionalizadas e formalizadas como sindicatos orientados para um campo legal estabelecido e que atuava com foco no cumprimento de direitos e na reivindicação de novos direitos. O argumento sindical de maior apelo político implicava a importância dos trabalhadores para a produção da riqueza e a falta de correspondência entre produção de riqueza e qualidade de vida. Por outro lado, Sader descreve os “os movimentos constituídos a partir de trabalhadores precários, de donas de casa, de favelados”, os quais, sem referência à sua importância produtiva e sem a capacidade de barganha política conectada ao voto, necessitam encontrar soluções fundadas na solidariedade e na autonomia. Esses padrões ora geram choques (um lado acusando de falta de maturidade política e o outro acusando de falta de autonomia), ora o que Sader chamou de momentos de fusão (2007, p.312): “Mas já vimos que a diversidade é uma das características desses movimentos sociais. É difícil, pois, pensar-se num padrão homogêneo ou num modelo, que os representa e que servisse de paradigma do imaginário das classes populares. As identidades constituídas nos clubes de mães, nos grupos de fábrica, no ‘sindicalismo autêntico’, nas comissões de saúde, embora mutáveis e mutuamente influenciáveis, permaneceram diversas. Os acontecimentos cruciais, onde se encontraram e que constituíram ‘momentos de fusão’, produziram novas formas de identidade coletiva que criaram referências comuns mais abrangentes e vínculos maiores. Assim se deu basicamente nas greves de 1979–80. Mas elas não dissolveram a singularidade das múltiplas formas de movimentos.”

ser mitigado através da compreensão do contexto socioespacial (urbano e rural) brasileiro, o qual é palco para o desenlace e desenvolvimento da vida humana no Brasil. Para uma melhor compreensão da emenda popular da reforma urbana, passa-se para uma análise mais cuidadosa.

Em termos de conteúdo, a proposta número 63 indicou, de partida, a obrigação do Estado de assegurar moradia, transporte, energia elétrica, iluminação pública, comunicação, educação, saúde, lazer e segurança, bem como a gestão democrática da cidade. Identifica-se, portanto, o endereçamento de demandas ao Estado, o qual deve realizá-la imperativamente, não se situando como mera recomendação política.<sup>103</sup>

Em ponto sensível das discussões urbanas, a emenda número 63 versou sobre a função social da propriedade,<sup>104</sup> a qual passou a ser condicionada às condições de vida urbana digna, submetendo-se ao estado de necessidade social da população, o que se somou às disposições de captura da mais-valia produzida pelas obras públicas.<sup>105</sup> Prevê, em igual medida, o amplo acesso da população sobre planos de uso e ocupação do solo, bem como a transparência na gestão dos serviços públicos.

Com relação às estratégias de democratização do poder, visou assegurar a possibilidade de iniciativa popular de leis urbanísticas municipais, mediante subscrição de meio por cento do colégio eleitoral municipal. Acrescentou, ainda, a possibilidade de veto à execução de lei que fosse contrária aos interesses da população, caso em que exigiria a subscrição de 5% do eleitorado. Como é possível perceber, a proposição da emenda popular ousa e exorbita os atuais instrumentos de participação previstos no artigo 14 da Constituição Federal.<sup>106</sup>

---

<sup>103</sup> Segundo o texto da emenda: “Art. - Todo cidadão tem direito a condições de vida digna e de justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar: I - Acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, a iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como preservação do patrimônio ambiental e cultural”.

<sup>104</sup> Embora o debate em torno da função social da propriedade não fosse novo nem restrito à temática da política urbana, é correto afirmar que as discussões entre posse e propriedade e suas respectivas funções são centrais no diagnóstico e propositura de soluções para os problemas urbanos nacionais. Numa clara e breve lição sobre posse e propriedade, ensina Fachin (1988, p.9): “A função social da posse situa-se em plano distinto, pois, preliminarmente, a função social é mais evidente na posse e muito menos evidente na propriedade, que mesmo sem uso, pode se manter como tal. A função social da propriedade corresponde a limitações fixadas no interesse público e tem por finalidade instituir um conceito dinâmico de propriedade em substituição ao conceito estático, representando uma projeção de reação anti-individualista. O fundamento da função social da propriedade é eliminar da propriedade o que há de eliminável. O fundamento da função social da posse revela o imprescindível, uma expressão natural da sociedade”.

<sup>105</sup> Segundo Martin Smolka (2014, p.2), a função da “recuperação de mais-valias fundiárias é a de mobilizar, em benefício da comunidade, uma parte ou a totalidade dos incrementos de valor da terra (benefícios indevidos ou mais-valias fundiárias) que tenham sido decorrentes de ações alheias às dos proprietários de terras, tais como investimentos públicos em infraestrutura ou alterações administrativas nas normas e regulamentações de usos do solo”.

<sup>106</sup> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

Quanto às garantias constitucionais para a efetividade das propostas, a emenda apresentou a determinação de permitir ao Ministério Público a judicialização da política urbana em caso de omissão estatal, seja por não execução de normas de eficácia imediata ou por não regulamentação de normas de eficácia. Ao fim, indicou a proposta de responsabilidade penal e civil da autoridade a quem possa se imputar a omissão.

Como é possível verificar, a proposta de emenda popular n. 63 foi generosa e profunda com relação à questão urbana. É válido constatar que poucas temáticas encontraram descrições tão minuciosas no texto constitucional promulgado, o que nos permite entender que a não incorporação completa não se trata apenas de uma resistência a um tema não habitual às Constituições e uma derrota dos movimentos sociais. Em um país marcado por desigualdades sociais intensas e tentativas de evitar uma ebulição social, verifica-se que houve uma tendência à moderação e à composição de interesses nas previsões constitucionais. Identifica-se no texto aprovado uma opção por previsões genéricas,<sup>107</sup> dado que as normas constitucionais tendem a uma maior cristalização de algumas decisões políticas, ora cobertas pelo manto da imutabilidade, ora pela existência de um processo legislativo mais rígido.

Entretanto, apesar da dificuldade de se aprovar projeto tão ousado, o envio de uma proposta com tanta profundidade, tal como a da emenda popular da reforma urbana, pode ser entendido como plenamente justificável, e não meramente utópico. Além da gravidade da questão urbana e da sua conexão com a dignidade humana, o que nos permite declarar que a vida urbana digna é pressuposto fático para uma sociedade livre, justa e solidária, existem fatores estratégicos que merecem ser considerados.

Em primeiro lugar, a dificuldade de mobilização social para produzir e subscrever uma emenda gerou a necessidade de ampliar o quanto for possível as demandas e perseguir as consequências políticas máximas de tal articulação. Em segundo lugar, a inserção de tal temática enquanto direitos e garantias fundamentais permitiria uma hierarquia normativa e valorativa para os direitos urbanos que poderia fortalecer a sua ulterior implementação.<sup>108</sup> E, por fim, a inserção no pacto constitucional poderia gerar maior reconhecimento e estabilidade — em razão da rigidez constitucional — para as pautas dos movimentos sociais urbanos.

---

<sup>107</sup> Essa temática será aprofundada no capítulo 5.

<sup>108</sup> Destaca-se que é possível, hoje, à luz do §2º do artigo 5º da Constituição Federal, defender, com consistência jurídica, a tese de que parte da agenda urbana pode ser interpretada através da categoria dos direitos fundamentais implícitos. Todavia, a tentativa de previsão expressa não foi gratuita, tendo em vista que reduz o ônus argumentativo de demonstração da fundamentalidade de um determinado direito.

Ainda sobre a redação da emenda popular, destaca-se que a sua construção textual se atentou a vários problemas existentes na prática institucional brasileira e tentou se antecipar a alguns deles, com os devidos remédios e instrumentos para saná-los. Por exemplo:

a) A emenda popular contém dispositivos de conteúdo declaratório e descritivo de direitos: ao invés do vago bem-estar dos cidadãos inserido no artigo 182 da Constituição Federal, há uma descrição dos componentes e das dimensões do que caracteriza uma vida urbana digna. Tal técnica legislativa, apesar de não exaurir as possibilidades de conflito interpretativo, fornece pontos de partida para a compreensão dos conceitos normativos, reduzindo o espaço de discricionariedade no momento decisório e evitando a insegurança jurídica para gestores e sociedade civil;

b) Dispositivos de conteúdo garantidor e instrumental de direitos: a proposta inclui uma série de deveres e instrumentos que visam assegurar eficácia jurídica e social dos dispositivos constitucionais. Os deveres incluem transparência e informação dos dados relativos à política urbana, bem como perpassam questões relativas à desapropriação e orçamento. Existe, ainda, garantias institucionais, como a do Ministério Público como agente habilitado para combater as omissões estatais.

c) Dispositivos de fortalecimento da cidadania e do controle social: além dos contornos legais e formais vinculados à proposta de emenda, há um claro protagonismo cidadão na emenda, pois esta estabeleceu o aparato constitucional que respaldassem a criação de instrumentos de iniciativa popular e de vetos populares, o que foi replicado em algumas leis orgânicas municipais<sup>109</sup> e representa um avanço sem paralelos ao atual texto constitucional.

A análise da emenda popular n. 63 revela também a transformação da pauta dos movimentos sociais urbanos. Nela visualiza-se uma superação do contexto imediato da casa, incluindo a discussão do entorno urbano, compreendendo o conjunto de serviços e estruturas que tornam a moradia adequada. A emenda, em igual sentido, incide sobre temas estruturais, como a propriedade e a organização fundiária e, de forma mais ampla, versam sobre a cidadania e a democracia urbana. Na acertada leitura e interpretação de Danielle Klintowitz sobre as reivindicações dos movimentos sociais (2015, p.93) “as pautas urbanas foram ampliadas,

---

<sup>109</sup> É o caso da Lei Orgânica do Município de Fortaleza: Art. 59 - A soberania popular se manifesta pelo exercício direto do poder pelo povo e quando a todos são asseguradas condições dignas de existência e será exercida especialmente: I - pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos; II - pelo plebiscito; III - pelo referendo; IV - pela iniciativa popular; V - pelo veto popular; VI - pelo orçamento participativo; VII - pela participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições; VIII - pela ação fiscalizadora sobre a administração pública. Sobre os instrumentos democráticos na Lei Orgânica de Fortaleza, conferir Carvalho (2017, p.57-62).

reassignificadas e compartilhadas em uma ampla plataforma do Direito à Cidade, somente concretizado por meio de uma profunda Reforma Urbana”.

Todavia, o processo de discussão da nova Constituição previa uma progressiva restrição aos debates e, embora movida por grande impulso democrático, a emenda, em sua tramitação interna na Assembleia Nacional Constituinte, passou a ser objeto de deliberação quase que exclusiva entre os constituintes. Segundo o regimento, os proponentes poderiam indicar apenas uma pessoa para defender o projeto numa sustentação oral de vinte minutos, a qual, no caso do Emenda Popular n. 63, ficou a cargo da urbanista Ermínia Maricato, à época na condição de presidente do Sindicato dos Arquitetos de São Paulo. Em seu discurso, Maricato enfatizou a falta de consciência dos constituintes em relação aos problemas urbanos no Brasil, tendo em vista que o Brasil ainda foi discutido naquele espaço institucional como estritamente rural (Bassul, 2013, p.11).

Fora a fase inicial de apresentação da proposta e de sustentação oral, a Constituinte tinha procedimento que ia afunilando o número de participantes e tornando cada vez mais indireta a atuação da cidadania. Nesse contexto de afunilamento, restava a atuação por meio de grupos de pressão sobre os integrantes da assembleia para a sua aprovação. A diminuição dos espaços de participação também implicará maior espaço de atuação e influência do bloco partidário denominado de *Centrão*, o qual colaborou para reduzir o potencial de transformação da emenda (Lago, 2010, p.151).

Conforme se pode analisar numa leitura da emenda, visualiza-se um texto extenso, detalhista e de cunho progressista em torno da questão urbana. Naturalmente, em virtude do caráter plural da assembleia e da força dos grupos conservadores, alguns dos constituintes trabalharam no sentido oposto da proposta e buscaram, ao máximo, esvaziar a emenda popular (Souza, 2002, p.159). Em uma visão coerente com o dissenso estrutural de uma sociedade complexa e condizente ao pluripartidarismo brasileiro, é fácil compreender as razões pelas quais uma proposta não foi integralmente acolhida. O texto constitucional de 1988,<sup>110</sup> nesse particular, apresenta-se como uma costura de diversas ideologias, a qual deverá ser sistematizada pelo seu intérprete.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> O processo de produção da Constituição Federal de 1988 foi conturbado e cheio de tensões. No relato de Eneida Desirré Salgado (2005, p.168): “Mas essa Constituição também é elaborada sob outros fatores. A forma de convocação, a absoluta interferência do Poder Executivo, a pressão dos grupos econômicos, os constantes desrespeitos ao Regimento Interno, as alegações de votações dirigidas, as denúncias de artigos não votados imprimem à Constituição sombras de ilegitimidade. Seu texto, no entanto, reflete (ainda que timidamente), o desejo de alterar a configuração do Estado brasileiro, democratizando o espaço público”.

<sup>111</sup> Na descrição de Maués e Santos (2013, p. 353): “No caso brasileiro, apesar do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) deter a maioria absoluta na Constituinte (52%), não havia homogeneidade para

Resultante de um compromisso possível, o que não significa compromisso satisfatório, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal caracterizam a versão definitiva do capítulo da política urbana.<sup>112</sup> Situado nas disposições da ordem econômica e financeira, os artigos estabelecem: a) a função social das cidades e da propriedade como pilares da reforma urbana; b) o plano diretor como instrumento básico da política urbana; c) os instrumentos de parcelamento, edificação compulsória como mecanismos de combate à especulação imobiliária; d) o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo; e) a desapropriação com títulos da dívida pública, f) a usucapião especial urbana e g) a concessão especial para fins de moradia.

Entretanto, para além de suavizar a proposta da emenda popular no que se refere ao reconhecimento de direitos e da indicação de instrumentos para a sua proteção, a Assembleia Nacional Constituinte fincou, através do texto definitivo da Constituição, obstáculos à força normativa. Esse efeito foi possível ao exigir uma lei infraconstitucional posterior para regulamentar o capítulo da política urbana e ao condicionar a aplicação dos instrumentos citados, com exceção da usucapião especial urbana, à aprovação de Plano Diretor.<sup>113</sup> Tais determinações promovem, assim, uma dilação das conquistas normativas almejadas.

Tais obstáculos irão atrasar a internalização da reforma urbana no sistema jurídico brasileiro e irão aumentar o custo político e social para o avanço das suas propostas. Essa nova realidade constitucional, como indicado no início deste capítulo, contribuirá para os movimentos sociais repensarem estratégias de articulação, o que incluirá a transformação do Movimento Nacional da Reforma Urbana em Fórum Nacional. Com a nova estrutura se dará o

---

que sua bancada votasse de modo unificado as matérias. Assim, a Constituição teria que ser aprovada por parte do PMDB em conjunto com alguns dos demais partidos, resultando em acordos que oscilavam ora à direita, ora à esquerda. Essa situação contribuía para reforçar as demandas dos grupos que podiam ameaçar a aprovação da Constituição caso não fossem atendidos”.

<sup>112</sup> A Constituição Federal de 1988 certamente gera avaliações ambivalentes sobre o seu texto e sobre o processo de elaboração. Numa análise geral e comparada, a Constituição consistiu no notável avanço em matéria de Direitos Fundamentais e de fortalecimento do regime democrático. Contudo, diversas pautas sensíveis da sociedade brasileira foram superficialmente enfrentadas e estratégias regimentais fizeram com que a lisura do processo constituinte fosse maculada, merecendo diversas críticas a esse respeito. No que pertine à reforma agrária, assim escreveram Gretha Leite Maia e Letícia Fernandes Oliveira (2017, p.59): “A euforia com a promulgação da Constituição de 1988 e a ênfase no seu efeito de pacto da Nação para a superação do regime autoritário obscureceram as críticas quanto às manobras e atalhos que, se não retrocederam, em muitas questões, garantiram a manutenção de privilégios e perpetuação de um sistema de exclusão. A partir destas constatações, é possível também projetar os diversos problemas que o dispositivo constitucional inserto no art. 184 tem enfrentado. Por meio de uma interpretação jurisdicional tendenciosa, o dispositivo, que contém termos dúbios, tem gerado superindenizações que são verdadeiras transferências de riqueza para fortunas privadas, por meio de simulacros de desapropriação cujo fim seria a reforma agrária”.

<sup>113</sup> Destaca-se que, ao tempo da Assembleia Nacional Constituinte, a concepção de Plano Diretor era acentuatadamente tecnocrática e fator de desconfiança do MNRU.

início do diálogo com novos atores sociais e políticos que poderiam contribuir para o avanço da questão.

Ao Movimento Nacional da Reforma Urbana restou demonstrado que a construção do marco jurídico protetivo, que reconhece e protege a vida urbana digna, não se esgota na Constituição. Dessa forma, as disputas nas arenas institucionais estavam apenas iniciando e seriam repletas de conquistas e derrotas para a luta popular.

No entanto, antes de prosseguir, importa fazer uma defesa em torno da opção estratégica dos movimentos sociais por incidir e se engajar na Assembleia Nacional Constituinte. Trinta e cinco anos após a sua promulgação e diante dos inúmeros casos de inobservância ao programa constitucional, é compreensível uma visão cética e pessimista em torno das disputas constitucionais. Todavia, a frustração constitucional cresce à medida que se espera do sistema jurídico mais do que pode fornecer. Ainda que o direito atue para estabilizar expectativas, ele não tem o condão de, por si, sanar todas as mazelas econômicas e sociais de um país. Nesse sentido, o ingresso nas lutas institucionais não é uma solução definitiva para a questão urbana brasileira, mas como um novo campo de luta, que não substitui outras formas de articulação.

Em reflexão acerca do processo histórico que compreende a queda do regime ditatorial até os atos e fases de redemocratização, Sader pontua que os movimentos sociais ajudaram a intensificar um sentido ampliado de política e de democracia para além das esferas institucionais. Em suas palavras, os movimentos “não substituem os partidos nem podem cancelar as formas de representação política. Mas estes já não cobrem todo o espaço da política e perdem sua substância enquanto não dão conta dessa nova realidade” (Sader, 2007, p.331). Contudo, apresentam-se ressalvas com a interpretação do autor (Sader, 2007) no tocante à sua compreensão de que, devido como a redemocratização foi empreendida, ocorreu uma derrota do projeto de tais movimentos em torno da “renovação radical da vida política”. Vale lembrar que, em democracias em sociedades plurais, são raras as ocasiões de êxito total de uma visão e proposta ideológica.<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> Sobre a Constituição, assim declarou o então deputado constituinte Luiz Inácio Lula da Silva (1988, p.4): “Ainda não foi desta vez que a classe trabalhadora pôde ter uma Constituição efetivamente voltada para os seus interesses. Ainda não foi desta vez que a sociedade brasileira, a maioria dos marginalizados, vai ter uma Constituição em seu benefício. Sei que a Constituição não vai resolver o problema de mais de 50 milhões de brasileiros que estão fora do mercado de trabalho. Sei que a Constituição não vai resolver o problema da mortalidade infantil, mas imaginava que os constituintes, na sua grande maioria, tivessem, pelo menos, a sensibilidade de entender que não basta, efetivamente, democratizar nas questões econômicas. Era preciso democratizar a questão do capital. E a questão do capital continua intacta. Patrão, neste País, vai continuar ganhando tanto dinheiro quanto ganhava antes, e vai continuar distribuindo tão pouco quanto distribui hoje”. Ponderando os ganhos e perdas da Constituição, Eneida Desiree Salgado (2005, p.166) escreveu: “A Constituição

### 3.2 Fórum Nacional pela Reforma Urbana e a regulamentação da política urbana

Uma das principais lições tiradas pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana consistiu no diagnóstico de que a luta e a mobilização não poderiam cessar na Assembleia Nacional Constituinte. Do ponto de vista social, há a percepção de que a via constitucional e institucional não solucionaria todos os problemas sociais e econômicos brasileiros. Do ponto de vista jurídico-institucional, por mais que a previsão da política urbana como matéria constitucional fosse uma vitória, a própria Constituição condicionou os seus efeitos a regramentos posteriores, em especial à legislação infraconstitucional regulamentadora.

Numa perspectiva mais pragmática, o dever constitucional de regulamentar a política urbana não é, por si, elemento suficiente para influenciar e conduzir a agenda política do Poder Legislativo. Assentado na liberdade de conformação do Legislativo, tal Poder não possui apenas relativa discricionariedade sobre o conteúdo da regulação, mas também sobre o tempo político a ser empregado no processo, em especial sobre quando começar, a extensão dos debates e a urgência a ser adotada. Isso revela que o tema da política urbana, em especial tendo referência o direito à cidade, ainda carecia de densidade legislativa para promover a estabilização das expectativas normativas sobre o tema.

Recorda-se que a demora legislativa em regulamentar um dispositivo constitucional não resulta em qualquer sanção ou restrição aos legisladores, uma vez que a definição da agenda política consiste em prerrogativa constitucional do Poder Legislativo. Adiciona-se que, além da independência dos legisladores, as garantias processuais para combater as omissões inconstitucionais, tais como a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão e o Mandado de Injunção, devem ser empregados com parcimônia. O uso indiscriminado pode gerar desequilíbrio entre os Poderes e de o remédio resultar em pior resultado do que a falha que se planeja sanar. Em acréscimo, o perfil decisório do Supremo Tribunal Federal sobre a omissão inconstitucional, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, tendia a uma jurisprudência de efeitos não concretistas, ou seja, declarava meramente a demora inconstitucional sem apresentar conteúdo normativo suplementar.<sup>115</sup>

---

não reflete o melhor conteúdo possível, pois as propostas populares e as apresentadas nas Subcomissões e mesmo na Comissão de Sistematização — afastadas no decorrer do processo — revelam-se com maior potencialidade democrática. O projeto, no entanto, não é o pior possível, pois afasta as emendas reacionárias e (ao menos formalmente) as ressalvas à participação popular externadas por alguns constituintes. O que está positivado é, assim, o possível. E é o suficiente para a realização da democracia”.

<sup>115</sup> Segundo Alexandre de Moraes (2022, p.288), seguindo a “posição concretista, presentes os requisitos constitucionais exigidos para o mandado de injunção, o Poder Judiciário, através de uma decisão constitutiva, declara a existência da omissão administrativa ou legislativa, e implementa o exercício do direito, da liberdade ou

Portanto, tendo em vista que a temática da regulamentação do capítulo da política urbana, ainda que uma exigência da Constituição Federal, se situa especialmente dentro do campo político, a questão não se resumirá à judicialização. Assim, é compatível que as estratégias a serem adotadas pelos movimentos sociais e a energia a ser investida nesta fase da política urbana nacional ainda seja prioritariamente política, tornando secundárias as disputas em torno de teses jurídicas e das interpretações sobre o conteúdo informativo do direito à cidade. Em suma, a construção do novo marco legal urbanístico ainda era obra inacabada.

Entretanto, a atuação política demandou modificação de algumas estratégias. Essa mudança considerou que os debates no Poder Legislativo ordinário não são animados por igual senso de urgência e de celeridade que permeiam as assembleias constituintes.<sup>116</sup> Fazia-se necessária, portanto, uma articulação mais estável e permanente que incidisse sobre todos os espaços capazes de contribuir para o avanço da pauta da reforma urbana. A articulação se tornava ainda complexa em relação aos desdobramentos entre lutas nacionais e lutas locais.

Como adaptação a esse novo cenário, o Movimento Nacional da Reforma Urbana se transformou no Fórum Nacional da Reforma Urbana, mais organizado e estruturado para atuar no caminho que sucederia à constituinte (Viveiros, 2020, p.9). Seu desafio era claro: na dimensão federal, engajar-se na batalha institucional para regulamentar a política urbana e, no âmbito municipal, garantir que os avanços da Constituição e da legislação federal fossem concretizados (Viveiros, 2020).

Sobre essa nova fase das lutas populares urbanas, disserta Daniel Gaio (2015, p. 239) que o ingresso dos movimentos sociais nas vias institucionais pós-constituinte não se deu de forma automática. Pelo contrário, em decorrência da frustração presente no esvaziamento da proposta de emenda popular n.63 e do condicionamento dos efeitos das cláusulas de função social da cidade e da propriedade ao plano diretor, instrumento que, ao tempo da aprovação da Carta Magna, tinha sentido tecnocrático, elitista e pouco participativo, certo ceticismo se fez presente na militância sobre a reforma urbana. Somente após certa resistência é que a aposta na institucionalidade se fortaleceu via Fórum Nacional.

Ainda sobre a transição das lutas populares da década de 1980 para a década de 1990, o quadro de redemocratização e a agenda de direitos proposta pela Constituição irá refletir

---

da prerrogativa constitucional até que sobrevenha regulamentação do poder competente. Essa posição divide-se em duas espécies: concretista geral e concretista individual, conforme a abrangência de seus efeitos”.

<sup>116</sup> A elaboração de uma nova Constituição demanda uma energia e uma criatividade política ímpares, de modo que, apesar das constantes propostas de reformulação ou revisão textual, são raras as tentativas exitosas de elaboração de um novo texto constitucional. É o que pode ser aplicado ao caso brasileiro, onde a crise econômica e o processo de abertura democrática criaram, no final da década de 1970 e através da década de 1980, para utilizar a terminologia de Ackerman (1991), um momento constitucional que não poderia ser desperdiçado.

nas estratégias sociais. Gohn (2007, p.286) descreveu uma perda da capacidade de “mobilização e do esforço voluntarista que se observava na sociedade civil nos anos 70” contra o aparato estatal, muito em razão das promessas implicadas por um regime democrático, tais como participação na formação da vontade soberana e responsividade às demandas. A década de 1990 implicou numa profissionalização dos movimentos sociais e uma modificação das relações de oposição (sociedade x Estado) para relações de coparticipação no intuito de construir políticas públicas.<sup>117</sup> Essa modificação irá resultar em resultados ambíguos, tais como a obtenção de uma série de políticas públicas que efetivamente irão melhorar a vida da população, mas uma frustração com o longo tempo exigido para as ações institucionais.

A normatização jurídica também irá interferir na relação entre movimentos e gestão pública. Para Liana Viveiros (2020, p.112), a luta pelo reconhecimento legal das pautas políticas visa, em igual sentido, “respaldar ações contestatórias e negociações de suas demandas no executivo. Portanto, representa a consolidação de uma base argumentativa para a defesa de sua agenda.” Com isto, quer-se significar o potencial que a legislação tem de fortalecer social e simbolicamente<sup>118</sup> algumas pautas e perspectivas que estão inseridas na multiplicidade de interesses que disputam a ação jurídica e administrativa. Ainda que a legalidade não seja uma garantia perfeita para os interesses sociais, a sua presença pode facilitar estratégias de luta popular.<sup>119</sup>

A propósito, cabe uma advertência em relação a algumas leituras céticas em torno da luta pela reforma urbana. Não há, na literatura sobre a construção do marco legal da política urbana, qualquer defesa ou crença em aspectos redentores da legislação, de modo que a

---

<sup>117</sup> Sobre a redefinição dos papéis dos entes estatais e da sociedade civil no âmbito da política urbana, destaca-se a lição de Lígia Melo de Casimiro (2017, p.133): “A competência para definir o ordenamento territorial, uso e ocupação do solo se divide entre as instituições públicas definidas constitucionalmente e a população, que tem sua participação indicada como um critério de validade da planificação, que assumirá seu caráter vinculante e obrigatório quando da sua aprovação”.

<sup>118</sup> Discutindo a dimensão simbólica da constituição, Marcelo Neves (1994b, p.83-92) identifica a constitucionalização simbólica em sentido negativo (insuficiente concretização normativo-jurídica generalizada do texto constitucional) e em sentido positivo (função político-ideológica da atividade constituinte e do texto constitucional). O sentido negativo, portanto, se caracterizaria pela falta de juridicidade generalizante da constituição, empregada de forma seletiva e sujeita aos influxos de outros sistemas sociais, como a moral e a economia. O sentido positivo, complementarmente, consiste em obter uma adesão social que sustente a constituição enquanto retórica, ainda que sua realidade não seja de concretização. Nessa linha de interpretação, os aspectos simbólicos funcionam como estratégia para imunizar a apresentação de alternativas. Porém, o aspecto simbólico encontra limites de sustentação, à medida que o descompasso entre promessa constitucional-realidade constitucional vai abrindo espaços para crítica generalizada da Constituição. Em processo de crítica generalizada, as saídas são imprevisíveis: apatia das massas, construção de uma democracia efetiva ou imposição do padrão autoritário.

<sup>119</sup> Abordando a estratégia da comunidade do Jardim das Camélias (São Paulo) contra a posse ilegal de suas moradias, Holston (2008, p.204) descreveu: “Em vez de subverter a cidadania como antigamente, a ilegalidade territorial gera a insurgência de direitos civis e políticos entre os pobres urbanos, que aprenderam a usar a lei para legitimar suas reivindicações e, por consequência, a competir nas arenas legais de que foram excluídos”.

juridicização da temática descarte a mobilização social. Assim, articulação institucional, disputas judiciais e lutas populares não são, necessariamente, processos antagônicos, sendo possível que cada estratégia possa contribuir, ao seu modo, para o avanço de um novo paradigma de vida urbana. O que se afirma vai ao encontro das lições que Faranak Miraftab retirou da observação de diversos movimentos sociais. A autora nomeia as estratégias de articulação institucional e as lutas populares diretas, respectivamente, como espaços convidados e espaços inventados, sendo que os movimentos sociais “frequentemente têm de se mover através e entre aqueles espaços de acordo com as necessidades específicas da luta” (Miraftab, 2016, p.368).

Retornando ao processo de mobilização da questão urbana no Brasil, o Fórum Nacional da Reforma Urbana, apesar de institucionalizado, manteve a complexidade e a heterogeneidade do Movimento Nacional da Reforma Urbana. Essa heterogeneidade pode ser lida como indicativo do número de segmentos representados, mas também representou “dificuldades internas de unificação de posição quanto ao conteúdo das agendas e métodos” (Viveiros, 2020, p.74). Dentro dessas dificuldades, estava a de superar o dualismo de tarefas na qual as Organizações Não Governamentais (ONGs) realizariam a direção e formulação programática, enquanto caberia aos movimentos sociais a legitimação, os embates e a ancoragem política.

No lastro das lições de Borzacchiello da Silva (1992, p.69), o período de mobilização pós-Constituição também é marcado pela transição de reivindicações clientelistas para reivindicações fundadas no discurso da cidadania. Essa mudança discursiva, que não consiste em afirmar o completo desaparecimento do clientelismo, propõe novas bases na relação entre sociedade civil e poder público que serão essenciais para a democracia urbana. Todavia, as reivindicações populares nem sempre estarão integradas a uma visão mais ampla da cidade. Borzacchiello (1992, p.124) descreve justamente que: “Dado o grande o nível de carência da cidade de Fortaleza, tem sido comum a reivindicação pontual, desintegrada de uma leitura mais ampla da problemática urbana”. Dado que a luta social é uma luta corporificada, a pauta pela sobrevivência e pela satisfação de algumas necessidades materiais não pode ser julgada como insuficientemente emancipatória.

Durante a década de 1990, na esfera federal,<sup>120</sup> a principal pauta de discussão foi a do projeto de lei que se converteria no futuro Estatuto das Cidades. Esse estatuto regulamentaria

---

<sup>120</sup> Conforme a Constituição Federal: Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico.

as características básicas dos instrumentos de política urbana aplicáveis no país e traria segurança jurídica à administração pública e à sociedade quanto ao cabimento e a extensão de sua aplicação.

Em paralelo à discussão da Lei Geral de Política Urbana, a articulação política também apostou em outros assuntos mais específicos, mas de grande relevância. Nesse ponto, destaca-se a elaboração da proposta de lei por iniciativa popular para criar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)<sup>121</sup> e o trabalho de pressão e convencimento que contribuiu para a aprovação da Emenda Constitucional n. 26 de 2000, que listou o direito à moradia como direito social fundamental.<sup>122</sup>

Todavia, a incidência dos movimentos sociais na via institucional não se restringiu a questões nacionais. Outrossim, diversos municípios brasileiros, enquanto não ocorria a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição, foram palco de um intenso e profícuo laboratório de experiências exitosas para promoção de cidades mais democráticas e socialmente inclusivas, além de ajudarem a subsidiar e enriquecer os debates em torno do futuro Estatuto das Cidades. Entre os instrumentos desenvolvidos e empregados, destaca-se o amadurecimento

---

<sup>121</sup> O referido projeto somente foi aprovado através da Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Em razão da dificuldade técnica de conferência da validade das assinaturas para a proposição, via iniciativa popular de projetos de lei, a proposta foi formalmente apresentada pelo então deputado federal Nilmário Miranda, do Partido dos Trabalhadores de Minas Gerais. A tramitação do projeto foi atravessada por interessantíssimo debate constitucional, que consistiu no fato de compreender se propostas feitas por iniciativa popular também poderiam incorrer em vício de iniciativa, dado que algumas matérias são de iniciativa privativa do Presidente da República. No caso do projeto do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, a disputa se inseriu na criação de órgãos, como o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Em parecer solicitado pela bancada do Partido dos Trabalhadores, Gilberto Bercovici (2005, p.364) defendeu que “A iniciativa popular não é limitada pelo poder de iniciativa do Executivo. Não se trata de usurpação de funções ou de competências entre Poderes constituídos. O povo não é um Poder do Estado, controlado e limitado pelos demais Poderes. O povo não é um elemento ou órgão do Estado, como definia a Teoria Geral do Estado do século XIX. O povo é o soberano no Estado Democrático”.

<sup>122</sup> Como já afirmado, inscrições no texto constitucional não garantem por si só a alteração da realidade normatizada. Entretanto, a inserção do Direito à Moradia como direito fundamental social insere expressamente uma temática central da política urbana no grupo de normas materialmente mais relevantes da Constituição, algo buscado no processo constituinte. Em segundo lugar, o sucesso em constitucionalizar o direito à moradia é um êxito político dado ao rigoroso processo legislativo, necessário para a implementação de alterações. A previsão da moradia enquanto direito fundamental chegou a figurar no primeiro anteprojeto de Constituição, apresentado em junho de 1987. Mais considerações sobre o direito à moradia serão apresentadas no capítulo que se segue.

das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)<sup>123</sup> e as práticas relacionadas ao orçamento participativo.<sup>124</sup>

Essa criatividade política<sup>125</sup> de construir novas possibilidades jurídicas e institucionais para a implementação dos objetivos da política urbana revela uma característica amplamente documentada pela literatura especializada acerca dos processos de planejamento urbano local e democrático. As razões para essa maior abertura incluem a relativa<sup>126</sup> proximidade entre os cidadãos participantes e as esferas de decisão, bem como a incidência de tais questões sobre o cotidiano da população, gerando impressões e facilitando a atuação e a decisão sobre temas relativos à política urbana.

O âmbito nacional, ao seu turno, tem o desafio de definir uma legislação que se aplicará em todo território nacional, o que consiste numa tarefa de enorme complexidade. Importa lembrar que o Brasil é marcado por uma diversidade de formas de ocupação urbana e que a legislação federal, caso avance para além da proposição de normas gerais, pode implicar

---

<sup>123</sup> As ZEIS nascem no contexto de alteração do paradigma de como a questão das favelas será tratada pela Administração Pública. Busca-se, em linhas gerais, substituir as diretrizes de remoção das favelas para a sua incorporação às cidades, representando um necessário suplemento à Lei Federal de Parcelamento do Solo. Em definição apresentada por Lígia Melo de Casimiro (2010, p.188): “A ZEIS é uma demarcação territorial de categoria especial que permite ao Poder Público conter áreas ocupadas irregularmente, nas quais a própria população conduziu o processo de zoneamento levada pela necessidade vital de conseguir um local para moradia. Sua demarcação permite ao Poder Público aplicar regras especiais que favoreçam a regularização fundiária, urbanística e ambiental dos assentamentos”. Apesar da sua origem ter ocorrido de forma anterior à Constituição Federal de 1988, sobretudo no contexto de aplicação do Programa de Regularização Fundiária das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) na cidade de Recife, capital do Estado de Pernambuco (Souza, 2010, p.493), a década de 1990 permitiu a replicação das ZEIS em outros municípios e o amadurecimento dos projetos. Em 1999, as ZEIS são citadas pela primeira vez em legislação federal, “por meio da Lei nº 9.785/99 que alterou a Lei nº 6.766/79 e, entre outras disposições, estabeleceu os requisitos para a infra-estrutura básica dos parcelamentos do solo situados em zonas habitacionais de interesse social (ZHIS) criadas por lei” (BRASIL, 2009, p.11).

<sup>124</sup> Tal como as ZEIS, o orçamento participativo foi estratégia institucional que renovou a forma de construção do orçamento público municipal, em especial atendendo aos objetivos democratizantes e de partilha do poder e da decisão pública. Conforme Marcelo Lopes de Souza (2010, p.439), as experiências de democracia direta no orçamento se tornam frequentes na década de 1980, quando houve sua previsão em municípios como Vila Velha (Espírito Santo), Pelotas (Rio Grande do Sul) e Lages (Santa Catarina). Entretanto, o principal caso de sucesso ficou para o município de Porto Alegre. A capital gaúcha foi um bom exemplo de interação entre diferentes associações e de aprendizagem cívica, o que incrementou a legitimidade democrática através dos anos. Alguns dos pontos que intensificaram o sucesso da experiência de Porto Alegre foi a administração do Partido de Trabalhadores, o qual, dentro das suas diretrizes para governo municipal, incorporava a importância da participação popular. Outro ponto diagnosticado foi a abertura e paciência do corpo técnico em dialogar com as reivindicações populares.

<sup>125</sup> Com base nas lições de Castells e Borja (1996, p.160): “A inovação democrática é, provavelmente, o aspecto mais excitante do papel assumido, progressivamente, pelos governos locais. Acreditamos que esta obrigação inovadora responde a três propósitos diferentes: a participação dos cidadãos, a cooperação social e a integração das políticas urbanas”.

<sup>126</sup> Relativa, pois tomando como referência a distância comumente indicada entre nos âmbitos estaduais e federais. Contudo, o fator local não é causa suficiente para a participação social. Conforme Avritzer (2010, p.217), a participação local pode variar de intensidade conforme o governo, a força da sociedade civil, o partido político no governo e a força dos interesses imobiliários. Logo, a descentralização das decisões em política urbana não implica necessariamente no caráter progressista.

numa generalização de uma forma específica de ocupar, viver e construir a cidade. A generalização, quando indevida, pode implicar, muitas vezes, violações à dignidade humana maiores do que a ausência legislativa.

Os antecedentes históricos em relação à tentativa de criar uma lei geral para o desenvolvimento urbano podem ser traçados desde um período anterior à Constituição Federal de 1988, mais especificamente com o Projeto de Lei 775/83.<sup>127</sup> Esse foi enviado ao Congresso pelo governo do então presidente João Figueiredo e que encontrou reação em setores conservadores e até na base parlamentar governista.<sup>128</sup> O projeto não avançou, mas foi suficiente para indicar a existência de uma agenda política incipiente quanto aos marcos legais da política urbana.

Após a Constituição Federal 1988 e dado o correspondente dever de elaborar a legislação regulamentadora, foram apresentados dezesseis projetos de lei (Bassul, 2002). Após ajustes, os projetos convergiram para o Projeto de Lei do Senado número 181/1989, apresentado pelo então senador Pompeu de Sousa (PSDB-DF), projeto que viria a se tornar, 13 anos depois, o Estatuto da Cidade. A tramitação foi marcada por intensos debates e estratégias regimentais que ajudaram a marcar os diversos olhares e interesses existentes sobre as cidades.

Segundo Bassul (2002), as formas de abordagem do projeto de lei nos debates legislativos tiveram uma variação entre: a) a defesa da sua importância para a implementação da justiça social nas cidades brasileiras (perspectiva da reforma urbana); b) uma lei útil ao capitalismo desenvolvido, dado que a desordem e a desigualdade social nas cidades sociais poderia representar uma desvantagem competitiva na atração de investimentos (perspectiva gerencial de gestão urbana) e; c) os setores mais resistentes viam na regulamentação de

---

<sup>127</sup> O projeto de lei (BRASIL, 1983) compreendia alguns objetivos posteriormente incorporados pela legislação brasileira, tais como: adequação da propriedade imobiliária urbana à sua função social, recuperação, pelo Poder Público, dos investimentos de que resulte valorização dos imóveis urbanos; incentivo à participação individual e comunitária no processo de desenvolvimento urbano.

<sup>128</sup> As resistências existentes na própria base governista de João Figueiredo refletem o nível de hostilidade sobre propostas legislativas que visam regular a propriedade, ainda que essas propostas estabeleçam apenas um nível básico de organização. Com isso, deve-se ter consciência de que os embates da reforma urbana no Brasil não são travados contra um liberalismo democrático, mas sim contra aspectos mais reacionários. Em estudo sobre o neoliberalismo brasileiro, Lynch (2020, p.33) escreveu: “Ao contrário do que os neoliberais sustentam, o tronco principal da linhagem sempre foi aquele dos liberais democráticos, que renunciaram a aspectos secundários da doutrina, como o voto censitário e o liberalismo econômico, para ajudarem na tarefa de criar a moderna democracia de massas. O neoliberalismo, ao contrário, representa uma dissidência que aspirava preservar a dimensão oligárquica e plutocrática do Estado de direito no novo ambiente democrático, concentrando-se na defesa do Estado mínimo e relegando para a periferia de suas preocupações o problema da participação política. A diferença essencial pode ser resumida numa única sentença: onde os liberais vêem ‘democracia’, os neoliberais só enxergam ‘socialismo’”.

instrumentos que poderiam regular a propriedade como uma lei socializante que não apenas ordenava, mas que iria expropriar os imóveis particulares.<sup>129</sup>

Somente em julho de 2001, quase treze anos após a promulgação da Constituição Federal, é que ocorre a promulgação e publicação do Estatuto da Cidade (lei 10.257), o qual, para Viveiros (2020, p.116), representou “uma conciliação de interesses pautada em perspectivas distintas de sua aplicação”. Para uns, o Estatuto da Cidade possibilita ações mais orientadas para a conquista da democracia urbana (gestão democrática da cidade) e da justiça social (zonas especiais de interesse social). Outros, em sua perspectiva, interpretam como a viabilidade de processos de reestruturação urbana que possibilitam a continuidade da acumulação capitalista (operações urbanas consorciadas e os certificados de potencial adicional de construção).

A síntese de Liana Viveiros merece atenção, ao revelar as divergências interpretativas que podem surgir em torno de um texto legislativo. A promulgação de uma lei não elimina o tortuoso processo de aplicação e concretização, o que torna de pouca valia comentários elogiosos sobre se uma norma é progressista e emancipatória ou não. O texto é o ponto de partida, mas a aplicação dará a verdadeira feição da política urbana como compatível ou não com os direitos humanos e fundamentais. Não há, enquanto produto do legislativo, uma matriz teórica única, sendo a pretensa unidade uma construção do próprio sistema jurídico. Assim, as perspectivas distintas de aplicação abrem novos campos de disputa para a questão urbana brasileira, mas adotando uma linguagem cada vez mais juridicizada.

Analisando com cuidado, a aprovação por unanimidade pode causar estranheza em face de tantas disputas políticas em torno da legislação nacional sobre a política urbana brasileira. A unanimidade não implicou um fim do conflito, mas apenas a incorporação parcial dos interesses do mercado e dos movimentos sociais que ajudaram nessa convergência e de um possível deslocamento do conflito do campo federal para os municípios.

Segundo Bassul (2010, p.81), “conservadores ou progressistas, empresários ou trabalhadores, mais à direita ou mais à esquerda do extenso leque político-partidário, todos

---

<sup>129</sup> A Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade assim descreveu o Estatuto da Cidade: “Desabam sobre nossa população os rigores de uma lei draconiana de Reforma Urbana de caráter profundamente dirigista, socialista e confiscatório, denominada Estatuto da Cidade. Ela irá provocar um verdadeiro terremoto no solo urbano, onde o brasileiro pisa, e em um dos mais elementares direitos: o de ser dono da própria casa ou terreno. O que trará consequências para toda a família. Estamos diante de uma verdadeira revolução, feita sem derramamento de sangue (ao menos enquanto os sem-teto não imitarem a violência dos sem-terra), que será ruína tanto para os proprietários urbanos como para os inquilinos e trabalhadores manuais. E, de modo geral, para toda a vida urbana, com reflexos na vida econômica e social do País”. Disponível em <http://catolicismo.com.br/materia/materia.cfm?IDmat=101&mes=setembro2001&pag=1> Acesso em 22. dez. de 2022.

apoiaram e elogiaram uma proposta legislativa”. Para compreender essa ampla convergência, pode-se especular que a estabilidade política e constitucional vivida pelo país após a Constituição Federal de 1988 e certo arrefecimento em discursos de contestação à democracia representativa, facilitaram a construção de consensos.<sup>130</sup> A instabilidade social e política que o país irá passar na década de 2010 revela outro contexto cuja unanimidade obtida poderia ser considerada de difícil obtenção, dada a intensificação da crítica ao *establishment* político.

A demora de treze anos pode ser explicada por diversos fatores, como as estratégias regimentais para desacelerar a apreciação dos projetos, mas destacam-se duas questões: (1) as controvérsias existentes na temática, opondo setores mais progressistas e mais conservadores, os quais foram perdendo força ao longo da década de 1990;<sup>131</sup> (2) o protagonismo, em quase toda década de 1990, da pauta relativa à reforma de Estado, visando reestruturar o aparato estatal em sua configuração dada pela Constituição,<sup>132</sup> o que contribuiu para desviar o foco da agenda originalmente estabelecida pela Constituição.

Uma leitura atenta e contextualizada do Estatuto da Cidade permite observar a incorporação de diversas propostas antes enviadas para à Assembleia Nacional Constituinte. Entre as incorporações, destacam-se as indicações do direito a uma vida urbana digna e à justiça

---

<sup>130</sup> Pesquisa de Jorge, Faria e Silva (2020), através da aplicação de um indicador quantitativo, o índice *RiLe* (Right/Left ou Direita/Esquerda) revela, após as eleições gerais de 1989, um movimento de orientação ao centro dos programas partidários brasileiros a partir da Constituição Federal de 1988 dentre os partidos que conseguiram mais de 5% dos votos dos pleitos eleitorais. Esse contexto foi o da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. Essa tendência foi quebrada, em 2018, com a candidatura de Jair Bolsonaro, que apresentou o programa de governo mais distante do centro.

<sup>131</sup> As disputas ideológicas não refletem apenas no conteúdo da lei, mas no próprio trâmite do projeto no Congresso Nacional. Partindo do dado que, por força do § 1º, do artigo 58, da Constituição Federal, a distribuição dos parlamentares nas comissões visa refletir os acordos e a diversidade dos mandatos, maiores disputas sobre o texto implicam a passagem dos projetos por mais comissões, em especial para debatê-lo em contextos mais favoráveis ora aos seus apoiadores e ora aos opositores.

<sup>132</sup> Apesar do marco da consolidação da redemocratização brasileira, a Constituição Federal de 1988 sofreu críticas tanto à direita quanto à esquerda. Quanto à esquerda, como já visto, identifica-se o esvaziamento de algumas pautas progressistas e emancipatórias. Quanto à direita, ainda não comentada no presente texto, a Constituição Federal será alvo de críticas quanto à sua estrutura aparentemente antiquada e enrijecida, que não atenderia aos padrões de desenvolvimento econômico do final do século XX. Isso posto, os governos eleitos pós-constituição, Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, dedicaram-se a promover uma reforma de Estado que afetou intensamente o projeto constitucional de 1988. Neste ponto, destaca-se a avaliação de Luiz Carlos Bresser Pereira (1995, p.5). Ministro da Reforma de Estado do Governo Fernando Henrique Cardoso, sobre a Constituição Federal brasileira: “A resposta da sociedade, nos anos 80, à crise política do Estado foi, portanto, adequada. Deu à nova democracia brasileira uma estrutura jurídica sólida. Em relação aos outros três problemas — a crise fiscal do Estado, a crise do modo de intervenção do Estado, e a crise do aparelho estatal — o novo regime instalado no país em 1985, e, em seguida, a Constituição de 1988 não ajudaram. Pelo contrário, agravaram os problemas. A resposta inicial da sociedade brasileira à crise do Estado foi, nesses três planos, inadequada — um caso clássico de resposta fora do tempo. Em relação à crise fiscal e ao modo de intervenção do Estado, procurou-se voltar aos anos 50; em relação à administração pública, voltou-se aos anos 30”. Embora não explicitamente conectada à pauta da política urbana, a reforma do Estado, ao buscar interferir nos modos de desempenho da ação administrativa, terá desdobramentos para a temática.

social, que serão designadas com a expressão direito à cidade, da justa distribuição dos encargos da urbanização e da gestão democrática da cidade.

Todavia, como assinalado tanto pela Constituição Federal de 1988 quanto pelo Estatuto da Cidade de 2001, a regulamentação dos instrumentos de política urbana não se encerraria nas duas normas indicadas. Ainda estava pendente a necessária aprovação dos Planos Diretores municipais, o que demandaria nova fase de mobilização e articulação social e popular, agora em âmbito local. Esses reiterados processos de mobilização ajudam a evidenciar a complexidade e a dificuldade existentes para a participação cidadã em processos institucionais que, muitas vezes, demandam compromissos políticos e maturação temporal incompatíveis com as demandas de urgência dos movimentos sociais.

Apesar do prolongamento do processo político em torno da grande sequência de produção legislativa relacionada à política urbana, a necessidade de ulterior regulamentação mediante legislação municipal pode ser justificada. Ocorre que o Estatuto da Cidade versa genericamente sobre diversos instrumentos jurídico-administrativos, os quais apresentam a carência de melhor definição e regulação a partir das realidades territoriais e municipais. O caráter genérico do Estatuto da Cidade fará com que seja frequentemente mencionado como uma caixa de ferramentas (Brasil, 2001), cuja escolha e objetivos devem ser melhor definidos e especificados localmente. Da perspectiva do Fórum Nacional da Reforma Urbana, o foco na legislação municipal mudava o conjunto de arranjos e estratégias a serem adotadas para o avanço da pauta do direito à cidade.

Acerca do Plano Diretor, o Estatuto da Cidade estabeleceu a obrigatoriedade de sua elaboração por via participativa.<sup>133</sup> Embora não entre em muitos detalhes sobre como deve se dar esse devido processo participativo, menciona como elementos mínimos a realização de audiências e consultas públicas, o acesso a documentos produzidos e a publicidade das informações, tipificando a inobservância desse procedimento como improbidade administrativa (artigos 40 e 52).

A formulação dos Planos Diretores pós-Estatuto das Cidades se deu em contexto de intensa institucionalização da agenda da política urbana. Isso refletiu na incidência social sobre os processos de criação do citado instrumento será mais bem compreendida no tópico a seguir, quando será abordada a virada institucional representada pela criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades.

---

<sup>133</sup> A presente questão seria juridicamente enfrentada no capítulo 5, quando será aprofundada em argumentos técnicos e jurisprudenciais.

### **3.3 Estruturação institucional da política urbana, crise e influxo conservador**

O desenvolvimento de um aparato legal e normativo é apenas um dos passos na longa jornada para a construção e para a execução de uma política urbana em âmbitos nacional, estadual e municipal. Além de normas legais dispendo sobre o que é permitido, obrigatório e proibido, é necessário um aparato institucional orientado a garantir a sua correta e permanente aplicação, bem como para avaliar os caminhos de execução e para propor alterações de rumo e estratégia.

Sobre a relevância da institucionalização, a política urbana compreende um complexo de ações que demanda a atuação dos três poderes. Por exemplo, aprovar as leis gerais de urbanização, desenvolver os instrumentos de política urbana (em especial o Plano Diretor), estabelecer seus respectivos orçamentos e regulamentar a função social da propriedade são atos fundamentais a serem desempenhados pelo Poder Legislativo. Ao Poder Judiciário cabe a correção de distorções, omissões e violações na aplicação das previsões normativas, sejam elas causadas pelo Legislativo, pela Administração Pública ou por particulares.

Contudo, apesar da importância dos poderes indicados, é indiscutível a centralidade da função administrativa desempenhada pelo Poder Executivo. Será esse que na sua atuação oficiosa e permanente que dará a tônica do desenvolvimento urbano, o que implicará a elaboração das propostas de planos (gerais e setoriais) e de leis a serem enviadas ao Legislativo. Também ficará a seu cargo a aplicação dos instrumentos de política urbana, o planejamento e a execução das previsões orçamentárias, entre outras atuações de grande importância.

Essas notas introdutórias sobre a dimensão institucional da política urbana visam acentuar a importância do período de intensificação da sua institucionalização, sobretudo a partir de 2003, que irá produzir não apenas elogios pelos objetivos alcançados, mas também oportunizar espaço para discutir as limitações da institucionalidade. O engajamento institucional possui dupla dimensão que contribui para a reunião de recursos e esforços, representando um esforço organizacional que viabiliza mudanças efetivas, mas, por outro lado, enrijece práticas em torno das suas pautas e processos.

A construção do aparato institucional ocorreu em todos os níveis federativos ao longo dos anos 1990, sobretudo nos municípios que elegeram governos com programas comprometidos com a pauta da reforma urbana, sendo intensificado após o Estatuto da Cidade. Na esfera federal, foi criado, em 2003, no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, do

Partido dos Trabalhadores, o Ministério das Cidades,<sup>134</sup> cuja competência era elaborar e sistematizar uma política nacional de desenvolvimento urbano, bem como auxiliar os demais entes federativos na execução da política urbana.

A criação do citado órgão ocorreu quarenta anos após o Seminário do Hotel Quitandinha, revelando o percurso tortuoso da democracia brasileira e da política urbana no citado período. Recordar-se que o referido seminário apresentou entre suas proposições a institucionalização da reforma urbana com órgão específico para a sua implementação. Somente em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, é que tal pleito foi de fato atendido. Logo, a criação de um órgão federal não deve ser como um retorno às tendências centralizadoras na abordagem do desenvolvimento urbano existente ao tempo da Ditadura Militar, quando, lembramos, a União legislava e criava diretamente as Regiões Metropolitanas e indicava prefeitos das cidades.

Pelo contrário, o propósito original do Ministério das Cidades estava mais orientado para a “articulação” do que para a “imposição”. No seu modo de operação havia um trabalho conjunto com a formação dos quadros técnicos dos entes federativos,<sup>135</sup> troca de experiências e de boas práticas e transferência de recursos para estados e municípios, baseando seu funcionamento num — ainda que precário — federalismo cooperativo.<sup>136</sup> A estruturação do

---

<sup>134</sup> Criado pela Medida Provisória n. 103, de 1º de janeiro de 2003, pelo presidente recém-eleito e empossado Luís Inácio Lula da Silva. A medida foi convertida à lei 10.863, de 28 de maio de 2003. Conforme o artigo 27, inciso III, as competências do órgão incluíam política de desenvolvimento urbano; políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano; política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano; planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito;

<sup>135</sup> Dentre as ações para colaborar com o aperfeiçoamento técnico da administração pública, destaca-se o Programa Nacional de Capacitação das Cidades (Capacidades). Esse programa permitiu o diálogo entre profissionais, servidores públicos ou não, e cidadãos interessados para a formação, conhecimento e domínio dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade. Tal iniciativa, que compreende cursos presenciais e à distância, permitiu uma desconcentração do conhecimento e da informação, colaborando de forma muito importante para o aumento da capacidade técnica de diversos agentes públicos e consistindo em medida discreta, mas de suma importância para a concretização dos objetivos constitucionais.

<sup>136</sup> A proposição do federalismo cooperativo visa encontrar o ponto de equilíbrio entre uma excessiva fragmentação municipalista e o centralismo nacional. Muito embora diversas teorias políticas, clássicas e contemporâneas façam a associação pertinente da autodeterminação local para assegurar a defesa da liberdade e da pluralidade de formas de vida, o ponto é que no atual contexto social, de intensa integração cultural e econômica, não é recomendado que determinados problemas sejam enfrentados fragmentadamente, sob pena de soluções ineficazes, por não conseguirem captar as dimensões nacionais e regionais dos processos sociais e históricos. No caso brasileiro, há a ambição de conciliar um projeto de desenvolvimento e de soberania nacional com as particularidades regionais, implicando a superação dos paradigmas do unitarismo (concentração de poderes na esfera central) e do federalismo competitivo, marca esta do federalismo estadunidense, onde as múltiplas esferas governamentais se expelem e excluem. Para Cibele Franzese (2010, p.89), a Constituição Federal de 1988 não fez uma adoção explícita de um modelo, variando entre o competitivo com a enumeração de competências e o cooperativo a responsabilidade compartilhada em diversas políticas públicas. Além dos fatores decorrentes do

órgão federal se fazia necessária por ser a União ente federativo com mais condições orçamentárias e por deter, comparativamente com os demais, com mais recursos humanos e institucionais necessários para a implementação da política urbana.

Inserido na estrutura do Ministério das Cidades estava o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades). O ConCidades se tornou importante espaço para a democratização da política urbana e para legitimar decisões e articulações realizadas pelo ministério. Órgão de natureza deliberativa, com competência para editar resoluções e recomendações, o Conselho Nacional das Cidades era estruturado a partir de uma lógica tripartite: representantes do poder público, do mercado e dos movimentos sociais.<sup>137</sup> A divisão tripartite supera o dualismo simplificador entre Estado e Sociedade Civil, ao prever uma divisão que considera que esta última possui divisões internas e fundamentais. Entre as divisões internas à sociedade civil, há a divisão de classes entre os detentores dos meios de produção e da terra e a classe trabalhadora (o que não afasta as divisões internas entre as próprias lutas populares). O ConCidades foi responsável por desenvolver e conceder densidade às diretrizes previstas no Estatuto da Cidade, elaborando critérios básicos a serem seguidos.<sup>138</sup>

Foi nesta configuração jurídico-político que o Ministério das Cidades encontrou força e legitimidade para encampar a campanha nacional por planos diretores participativos. Esta campanha teve o fulcro de dar concretude a um planejamento que atendesse às exigências da gestão democrática da cidade, bandeira levantada desde o movimento nacional pela reforma urbana da década de 1980. A reivindicação democrática em torno dos planos implicava que não bastava ter novos planos, mas exigia-se uma nova metodologia que pudesse espelhar os anseios

---

texto constitucional, as crises fiscais trouxeram diversos dilemas para o federalismo brasileiro. Gilberto Bercovici chamará o federalismo cooperativo como federalismo adequado ao Estado Social (2022, p.131), dado que demanda uma unidade de planejamento e direção. Articula, ainda, Bercovici que o federalismo sempre demandou uma cooperação entre as esferas federativas, mesmo nas suas formas mais liberais. Com isso, a cooperação específica do federalismo cooperativo é aquela que vai além do mínimo e do básico para a manutenção da forma federativa de Estado e propõe um projeto de desenvolvimento social.

<sup>137</sup> A divisão inicial trinária se intensificava numa rede de segmentos representados no conselho, cuja diversidade visava integrar os múltiplos saberes, interesses e linguagens sobre a cidade. Segundo pesquisa do IPEA (2012, p.14), o Conselho Nacional das Cidades permitiu a integração de “setor produtivo; organizações sociais; organizações não governamentais (ONGs); entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; e entidades sindicais e órgãos governamentais”. Ainda na referida pesquisa, que entrevistou os conselheiros do ConCidade, a percepção predominante era a de que o conselho tinha (IPEA, 2012, p.50) “capacidade de influenciar nas políticas públicas, a partir das diretrizes formuladas pelo conselho. O conselho também foi identificado como um espaço de debate qualificado e transparente sobre temas relevantes na área da política em questão (urbanização), assim como foi reconhecido como espaço de fortalecimento da democracia e, em especial, do controle social.”

<sup>138</sup> Apesar da possibilidade legal de expedir resoluções mandatórias para os órgãos responsáveis pela efetivação das diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano, por diversas vezes o conselho preferiu realizar simples recomendações, como ocorreu nas resoluções número 13 (criação de Conselhos Estaduais e Municipais da Cidade ou equivalentes), n. 25 (dever de elaboração dos planos diretores) e 79 (recomendar a revisão da Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano).

de parte significativa da população que tradicionalmente ficou à margem do planejamento e da cidade formal.

A reforma urbana, nessa perspectiva, com o objetivo constitucional de promover a ação urbanística orientada à justiça social, depende de uma reestruturação do aparato decisório na gestão pública municipal, com base na repactuação política entre governos locais e cidadãos. Nessa configuração, tanto a construção da cidadania passa a depender de uma nova política urbana inclusiva como esta pressupõe o exercício e protagonismo cidadão, existindo uma circularidade virtuosa e uma mútua dependência desses fatores. Nessa linha, pode-se afirmar que a democracia brasileira necessita de uma real democratização da gestão urbana.

A campanha nacional por planos diretores participativos também foi emblemática pela ressignificação deste instrumento de planejamento. Ocorre que o Plano Diretor foi inserido no capítulo constitucional da política urbana como uma estratégia para conter a aplicabilidade imediata das disposições que versavam sobre a função social da propriedade. Nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, a incidência de instrumentos de combate à retenção especulativa como o parcelamento compulsório e o IPTU progressivo no tempo somente é possível nos termos do Plano Diretor. Isto posto, a partir da década de 1990, o instrumento, cuja elaboração e manejo era concebido numa ótica estritamente tecnocrática, passou a ser uma arena de disputa política, onde os movimentos sociais e as assessorias técnicas passaram a debater sobre normas, índices de aproveitamento, mapas e zoneamento. Os instrumentos, nesse modo de compreender, não seriam intrinsecamente promotores de injustiças, sendo disputados para serem orientados para objetivos populares.

O engajamento popular em torno dos planos diretores resultou em interpretações ambíguas. Flávio Villaça (2005), por exemplo, elaborou o clássico ensaio “A ilusão do plano diretor”, visualizando o espaço de discussão como uma instância de legitimação de um planejamento que será excludente ou, se progressista, pouco efetivo. O processo superficialmente democrático apenas funcionaria para chancelar uma gestão urbana sem compromisso com mudanças estruturais, bem como o mercado imobiliário teria mais condições de influência sobre o plano final. Sobre o caráter participativo, Villaça (2005, p.50) justifica o seu ceticismo:

Evidentemente, num país desigual como o Brasil, com uma abismal diferença de poder político entre as classes sociais, conseguir uma participação popular democrática — que pressuporia um mínimo de igualdade — seria difícil. Essa é a principal razão da “Ilusão da Participação Popular”.

Nesta tese, concorda-se em parte com Villaça. Em outra linha de interpretação menos cética, os planos diretores, apesar de não serem soluções definitivas e infalíveis para os problemas da questão urbana, foram um espaço de experimentação política e de formação cidadã que tornaram o campo popular ciente de uma visão mais global da cidade e da necessidade de intervir em tal construção.

Aqui, mais uma vez, se depara com as disputas em torno da validade ou não do engajamento popular nas disputas institucionais, em que a manipulação das instituições representativas somente seria adequadamente superada por ações diretas e de insurgência. Sobre esse debate, reitera-se o entendimento pela não exclusão de estratégias, pois não há necessidade de operar na base da lógica do “ou ou”: ou luta popular direta, ou engajamento institucional. Nas palavras de Henrique Botelho Frota (2012, p.161), a partir da vinculação entre a aplicação dos instrumentos de política urbana ao Plano Diretor, ficou-se numa situação de “impossibilidade de ignorar o plano diretor”, restando a necessidade de garantir que a sua elaboração fosse compatível com a reforma urbana. Esta lição não ignora a movimentação social, apenas não negligencia espaços importantes para a tomada de decisão e torna as arenas de produção normativa espaços de conflito político e social.

Além da questão institucional na esfera do Poder Executivo, o período marcado pelo governo Luís Inácio Lula da Silva também registrou avanços legislativos que estruturaram o marco legal da reforma urbana no Brasil. Esses avanços garantiram densidade normativa à pauta do direito à cidade, ficando a necessidade de implementação.

A primeira delas foi a aprovação da lei n. 11.124 de 2005, após treze anos de tramitação no Congresso Nacional. A referida lei dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, para viabilizar o acesso da população de baixa renda à terra urbanizada.<sup>139</sup> Considerando a moradia digna como direito e vetor da inclusão social, esta lei visava integrar as políticas habitacionais federais, estaduais e municipais e, sobretudo, implementar políticas e programas<sup>140</sup> de investimento e subsídios.

---

<sup>139</sup> Conforme ensina Lúcia Shimbo (2016, p.120–126), o modelo de financiamento da habitação de interesse social foi implementado no Brasil por meio de um financiamento público da ação privada de construção de habitação. Nas palavras da autora, ocorreu a criação de um uma zona intermediária híbrida, caracterizada pela habitação social de mercado. Esse arranjo fomentou de tal forma os grupos econômicos ligados à construção de moradia que as vinte e cinco maiores empresas da construção civil intensificaram o processo de abertura do capital, chegando a captar mais de vinte bilhões de dólares para o setor.

<sup>140</sup> Conforme o Manual Técnico do Orçamento, do Governo Federal (2022, p.41), o programa pode ser definido como “categoria que articula um conjunto de ações (orçamentárias e não-orçamentárias) suficientes para enfrentar um problema. Seu desempenho deve ser passível de aferição”.

O segundo avanço legislativo que se destaca foi a lei n. 11.888 de 2008, que assegura às famílias de baixa renda<sup>141</sup> a assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. A garantia de tal assistência é fundamental para aproximar as lutas e reivindicações populares de um conjunto de conhecimentos técnicos que podem facilitar a superação da precariedade habitacional. Outro ponto fundamental: a mencionada assistência não deve se restringir a planejar as ações governamentais de moradia, mas inclui o auxílio em ações de autogestão em iniciativas populares de moradia, tal como o planejamento e a execução dos mutirões. A citada lei opera na lógica de descentralização da informação técnica, essencial para a consecução de uma boa administração.<sup>142</sup>

Entretanto, o terceiro avanço legislativo que se deseja destacar e, sem sombra de dúvidas, a de maior repercussão, foi a lei n. 11.977 de 2009, que estabeleceu as normas incidentes sobre as políticas de regularização fundiária,<sup>143</sup> bem como trouxe um dos mais robustos — e polêmicos — programas da década: Minha Casa Minha Vida<sup>144</sup>.

A estratégia em torno do Minha Casa Minha Vida tinha algumas semelhanças com a experiência do Banco Nacional de Habitação (BNH), ao conceder protagonismo a uma instituição financeira, no caso, a Caixa Econômica Federal. Para Rolnik (2015, p.282), o programa, para além da questão habitacional, atuou funcionalmente como estratégia monetária e fiscal ao associar a questão do déficit habitacional à facilitação do acesso à casa própria e sua execução foi orientada a ser instrumento de fomento da construção civil em período de recessão econômica. Em outras palavras, a racionalidade da reforma urbana (produção de moradia popular) teria que se adequar a outros objetivos governamentais, o que por vezes geraria decisões questionáveis no âmbito da política habitacional. Rolnik (2015, p.301) acentua que o caráter anticíclico do programa Minha Casa Minha Vida demandava uma execução célere, a qual não encontrava inteira compatibilidade com a maturação de uma política habitacional que

---

<sup>141</sup> Assim são consideradas as famílias com até três salários-mínimos residentes em áreas urbanas ou rurais.

<sup>142</sup> Sobre a assistência técnica, destaca-se a iniciativa do Conselho Federal de Arquitetura e Urbanismo de destinar dois por cento da sua arrecadação para apoiar ações de assistência técnica em habitação de interesse social (Carvalho, p.27)

<sup>143</sup> Segundo o artigo 46 da referida lei, a regularização fundiária pode ser compreendida como “conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Ligia Melo de Casimiro (2010, p.97), por sua vez, sintetiza a regularização fundiária “como um direito à intervenção transformadora da realidade excludente e segregacionista”. A regularização deve se atentar para não cancelar situações que vulnerabilizam a população, não podendo ser uma mera formalização jurídica de situações indignas. Com relação ao aparente conflito entre regularização fundiária e proteção ambiental, Ligia Melo pontua que “não há moradia adequada se não houver preservação ambiental”.

<sup>144</sup> Para uma profunda análise, conferir Rolnik (2015, p. 281 e seguintes).

enfrentaria em seu conjunto a questão fundiária mais ampla, combatendo a especulação imobiliária, os vazios urbanos e os processos de remoção e periferização.<sup>145</sup>

O Minha Casa Minha Vida tinha diferentes públicos-alvo e variados subsídios e incentivos para cada faixa (Rolnik, 2015, p.302–304). A faixa 1, orientada para a baixa renda, oferecia uma habitação quase que inteiramente subsidiada, cabendo ao beneficiário o pagamento de uma taxa mensal com o teto de cinco por cento da renda familiar. Esta modalidade tinha distribuição direta pelos Municípios, enquanto as faixas 2 e 3, de subsídios mais limitados, eram comercializados pelas empresas que construía os imóveis. Tal segmento era mais orientado para habitações de classe média. Além dessas modalidades básicas, algumas variações como Minha Casa Minha Vida entidades,<sup>146</sup> com autogestão de associações civis e movimentos sociais, e o Minha Casa Minha Vida-Sub 50, para cidades com menos de cinquenta mil habitantes, também foram executadas, mas sem iguais dimensões e proporções das faixas 1, 2 e 3.

A efetivação das determinações constitucionais para a construção de uma política urbana pautada nas funções sociais da cidade não encontrou, todavia, uma trajetória unicamente progressiva e linear. Na verdade, ela pode ser descrita como uma sucessão de fluxos e refluxos, que estarão presentes na primeira década do século XXI, mas que se intensificará a partir do governo de Michel Temer (2016–2018) e sua sucessão por Jair Bolsonaro (2019–2023). A crise da democracia brasileira também implicará um ataque à política urbana a ela correlata.

---

<sup>145</sup> Em pesquisa orientada a analisar a política habitacional de Fortaleza e sua relação com o Minha Casa Minha Vida, Albuquerque, Bezerra e Carvalho (2021, p.1620) demonstraram que os valores orçamentários alcançaram, no período de 2010 a 2017, o valor de R\$ 3.616.662.312,00, os quais se dividiram em e trinta e oito empreendimentos para a faixa 1, cento e vinte e um para a faixa 2 e quarenta e oito para a faixa 3. O valor médio por empreendido da faixa 1 é mais elevado em razão de neste segmento apostou-se na construção de grandes conjuntos habitacionais, geralmente localizados em região periférica. O perfil locacional periférico se deve à conjunção de alguns critérios de escolha dos imóveis: preço, o qual é inversamente proporcional à infraestrutura, dimensão, visto que deveria viabilizar o maior número de unidades habitacionais possíveis, e escolha realizada pelo agente de mercado. A pesquisa também ajudou a demonstrar que, no período de 2010 a 2017, o programa Minha Casa Minha Vida legou ao município a função administrativa de distribuição das unidades habitacionais, perdendo protagonismo na política habitacional. Com isso, empreendimentos municipais e a incidência de instrumentos para o combate da especulação imobiliária foram relegados a segundo plano. Outro fator importante é que o compartilhamento da decisão sobre os empreendimentos entre Caixa Econômica Federal e o setor da construção civil impactou negativamente na democratização da ação urbanística, uma vez que as decisões deixaram de passar pelo crivo dos conselhos de política urbana e habitacional. Embora se reconheça a magnitude do investimento do Minha Casa Minha Vida, este programa apresentou falhas no que se refere a uma política habitacional conectada ao planejamento macro da cidade.

<sup>146</sup> O Minha Casa Minha Vida Entidades é um bom exemplo do que Maria Glória Gohn (2007, p.298) irá descrever como participação qualificada, dado que coletividades juridicamente legitimadas irão passar a colaborar com a construção e execução das políticas públicas em parceria com o Estado. Igual participação qualificada também se fará presente na construção dos planos diretores. Segundo Alfonsin (2015, p.47), no “processo de elaboração dos planos diretores dos municípios brasileiros que passaram a estar obrigados a adotá-lo a partir do Estatuto da Cidade, foi crucial a participação de entidades, organizações não governamentais e empresas especializadas e com experiência na área de Planejamento Urbano”.

Ainda no Governo de Luís Inácio Lula da Silva, pode-se indicar a submissão do comando do Ministério das Cidades ao jogo dos interesses partidários, fazendo com que a pasta fosse repassada, desde 2006, para gestores pouco engajados na reforma urbana (Rolnik, 2015, p.298). Recorde-se que o Ministério das Cidades teve como primeiro ministro Olívio Dutra, um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores, e prefeito de Porto Alegre no auge da execução do orçamento participativo na citada capital. Entre 2003 e 2006, o Ministério foi espaço de acolhimento dos movimentos sociais, embora o próprio órgão tivesse que travar embates internos ao governo.

Posteriormente, no curso das gestões de Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores, as cidades brasileiras passaram a lidar com uma nova questão problemática: o advento dos megaeventos esportivos como a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos. Esses megaeventos demandaram uma reestruturação parcial das nossas cidades, pautadas não na construção democrática dos planos diretores, mas nos acordos entre governos locais, estaduais, União federal e entidades internacionais, desconsiderando-se as pautas da população que maturaram por décadas. Em razão da magnitude e da urgência, estimularam a elaboração de uma legislação urbanística de exceção, de modo a realizar um ajuste urbano que se moldou aos interesses dos citados eventos.<sup>147</sup> Segundo Henrique Botelho Frota (2014), analisando a cidade de Fortaleza, além de a matéria dos megaeventos não atender aos anseios populares, causou perplexidade a celeridade com a qual foi aprovada a legislação a eles relacionada. Esse

---

<sup>147</sup> Em análise específica sobre a cidade do Rio de Janeiro, que sediou os Jogos Olímpicos de Verão de 2016, destaca-se a elaboração da lei municipal 13.035/2009, também conhecida como ato olímpico. A referida lei deu partida a uma série de atos normativos específicos, criando um regime jurídico administrativo, urbanístico e tributário específico. Segundo o Dossiê “Megaeventos e violação de Direitos Humanos”, elaborado pela Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa (2014, p.10), o “Ato Olímpico seria o primeiro de uma interminável lista de leis, medidas provisórias, decretos, resoluções, portarias e atos administrativos de vários tipos, nos níveis municipal, estadual e federal, que instauram o que foi chamado de ‘cidade de exceção’. Todas as isenções fiscais e tributárias são oferecidas às entidades organizadoras, mas também a uma infinidade de ‘cidadãos mais iguais’ que não precisam pagar impostos, tributos territoriais e taxas alfandegárias. Planos diretores e outros diplomas, muitos resultantes de longos e ricos debates na sociedade, caducam em um ritmo vertiginoso diante do apetite de empreiteiras, especuladores imobiliários, capitais do setor hoteleiro e turístico e, evidentemente, patrocinadores dos megaeventos”. O conceito de cidade de exceção foi popularizado por Carlos Vainer (2011, p.11–12), tendo como referencial teórico Giorgio Agamben, onde o sentido político e comum da cidade é negado para viabilizar novas etapas de acumulação capitalista e apropriação urbana. O autor chega a abordar a existência de um urbanismo *ad hoc*, o qual viabiliza e concretiza decisões urbanas sob medida para determinados empreendimentos. Há, assim, um gradual abandono do ideal republicano na gestão urbana, pois esta passa a atuar, deliberadamente, de modo não isonômico para atender interesses econômicos específicos. Essa atuação se utiliza, em diversos momentos, de atos normativos e administrativos cuja forma dá vazão a uma legalidade ilegal. Em outras palavras, a legalidade ilegal se utiliza das formas jurídicas para atingir fins incompatíveis com o sistema jurídico. Em estudo sobre a cidade de Fortaleza, Renato Pequeno (2015, p.33) acentua que os megaeventos foram viabilizados por uma série de projetos sem planejamento. Cabe enfatizar que os projetos não apresentavam uma coerência interna, sendo ações pontuais sem representar uma visão clara de cidade “de modo a favorecer a valorização de vazios e a especulação imobiliária”.

descompasso entre lentidão no acolhimento das demandas populares e celeridade nas demandas de mercado contribuirá para o desencantamento em torno da política urbana.

Em seguida, já no Governo de Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, ocorreram as modificações do marco legal da regularização fundiária que excluiu instrumentos consagrados e facilitou processos de regularização de assentamentos humanos de alto padrão (Lei n. 13.465 de 2017). A regularização, que habitualmente deve ter o caráter de beneficiar pessoas excluídas pelo mercado imobiliário e que assim encontram soluções habitacionais na informalidade, passou a ser empregada para chancelar violações legais por aqueles que, ainda que podendo seguir os padrões urbanísticos, optaram por não o fazer.<sup>148</sup> A nova lei de regularização fundiária também criou elementos de facilitação da apropriação privada de bens públicos, indicando uma nova frente de ataque do mercado imobiliário. O governo de Michel Temer também irá protagonizar o declínio do programa Minha Casa Minha Vida, a descontinuidade da Conferência das Cidades e a aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016, que limita as capacidades de investimento do Estado e promoverá uma atrofia na capacidade de implementação de uma ação administrativa e urbanística coerente com os direitos humanos e fundamentais conectados ao direito à cidade.

O processo de desconstrução foi intensificado pelo Governo de Jair Messias Bolsonaro, eleito pelo Partido Social Liberal, mas que, num intento de situar fora do espectro partidário e institucional, governou, até o ato de 2022, sem filiação partidária. Segundo dossiê preparado pelo Fórum Nacional pela Reforma Urbana (2020, p.9), o mandato Bolsonaro deflagrou um processo de descontinuidade das políticas públicas dos governos anteriores,<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> Conforme Mariano, Carvalho e Bezerra (2020, p.26), a Lei n.13.465 de 2017 trouxe uma visão de regularização fundiária que representou uma descontinuidade ao marco legal anterior. Em princípio, a lei, que ficou conhecida como Lei do Reurb, enfatizou os aspectos da titulação e da segurança jurídica. Esses aspectos são relevantes para uma visão mais liberal da regularização fundiária, dado que funciona orientada para traduzir uma posse efetiva num título suscetível de apreciação econômica e de transação no mercado. Aspectos como a reforma fundiária, mecanismos de gestão democrática e melhorias sociais passam a ser secundários. A título de exemplo, o artigo 48 da Lei do Reurb não prevê a participação dos interessados como obrigatória para a execução da regularização. Por sua vez, o § 2º do artigo 18 separa a execução da regularização fundiária do estabelecimento de uma Zona Especial de Interesse Social. O que parece uma atuação desburocratizante, em verdade, representa a priorização de uma regularização individual e atomizada e não por meio de estratégias comunitárias e coletivas.

<sup>149</sup> Uma das descontinuidades foi a substituição do Programa Minha Casa Minha Vida pelo Programa Casa Verde e Amarela. Este programa foi criado com a justificativa de oferecer taxas de juros menores e garantir a ampliação do número de habitações de interesse social. Entretanto, na prática, o programa entregou basicamente as unidades habitacionais contratadas em governos anteriores, sendo um simples e superficial processo de troca de marca. Sobre o programa, Marco e Battirola (2020, p. 1864–1865) descrevem que: “Alegando a insuficiência de recursos no Orçamento Geral da União (OGU), não haverá contratações novas para as famílias de baixa renda a curto e médio prazo. Sem abarcar prioritariamente a faixa que causa o grande déficit habitacional, a preocupação é que essa decisão acarretará um hiato de moradias a médio e longo prazo. A maior legitimidade do programa estaria justamente na ação de subsídio muito maior para essa faixa, que se encontra grande parte nas regiões do Norte e Nordeste do Brasil”.

proposição de novas regulamentações pró-mercado,<sup>150</sup> aprofundamento da austeridade econômica, restrição dos espaços de participação social, sobretudo com o fim do Conselho Nacional das Cidades e não cumprimento dos pactos internacionais. Ainda na avaliação de Pasti e Santos Silva (2020, p. 46):

Após dois anos de Governo Bolsonaro, já é possível afirmar que a inflexão conservadora, no que se refere à participação social, pode ser caracterizada pela destruição do modelo de governança fundado na participação direta dos movimentos sociais em espaços públicos deliberativos por um modelo de gestão baseado em consultas difusas não vinculativas, ou seja, que não implicam em qualquer compromisso do governo com suas manifestações.

O refluxo na construção da política urbana nacional foi complementado por uma tentativa de reação contra o capítulo da política urbana positivado na Constituição Federal de 1988. Conforme indicado anteriormente, as medidas que visam assegurar a função social da propriedade foram combatidas, desde os debates congressuais, por setores mais conservadores e seus representantes políticos. O novo arranjo político que convergiu na eleição de Jair Messias Bolsonaro evidenciou um contexto que favoreceu e estimulou ações contra as disposições constitucionais de 1988, consideradas um projeto socializante.<sup>151</sup>

Em 2019, foi proposta a Proposta de Emenda Constitucional número 80, subscrita por vinte e sete senadores. Encabeçada pelo senador Flávio Bolsonaro, do Rio de Janeiro, filho

---

<sup>150</sup> Entre as leis que representam a regulamentação pró-mercado, destaca-se a lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e estabelece garantias de livre mercado. Entre as diretrizes da lei estão a boa-fé do particular perante o poder público; a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado. Em disposição mais específica para o direito urbanístico, é indicado no inciso V do artigo 3º que: “gozar de presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica, para os quais as dúvidas de interpretação do direito civil, empresarial, econômico e urbanístico serão resolvidas para preservar a autonomia privada, exceto se houver expressa disposição legal em contrário”. Percebe-se nesse inciso uma formulação bem exótica, pois indica que o direito urbanístico, campo normativo orientado à preservação do comum urbano, da sociabilidade e do interesse público deve se orientar à preservação da autonomia privada, em clara inversão valorativa. No bojo da lei da liberdade econômica, foi editada a resolução número 64, Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios –(CGSIM), que versa sobre a classificação de risco no direito urbanístico. Um empreendimento, quando qualificado de baixo risco, dispensaria o empreendimento de obter atos públicos de liberação autorizativos de obras. A resolução gerou reação de organizações da sociedade civil, tais como Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, BR Cidades, Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas, Fórum Nacional de Reforma Urbana, Instituto de Arquitetos do Brasil, Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo, Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro, Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Paraná, que, em conjunto, lançaram nota técnica (2020) que afirmou “a submissão do licenciamento urbanístico ao dogma da liberdade econômica em detrimento de outros princípios e regras constitucionais, como a função social da propriedade e a supremacia do interesse público, se configura como uma impropriedade que pretende subverter o sentido teleológico do ordenamento jurídico nacional, levando a uma ‘supremacia do interesse privado’ sem qualquer fundamento jurídico que sustente tal pretensão, contrariando todos os princípios relacionados ao Direito administrativo, urbanístico e ambiental”.

<sup>151</sup> Em entrevista, o então líder do governo Bolsonaro na Câmara dos Deputados, Ricardo Barros, declarou: “Eu pessoalmente defendo nova assembleia nacional constituinte, acho que devemos fazer um plebiscito, como fez o Chile, para que seja possível refazer a Carta Magna e escrever muitas vezes nela a palavra deveres, porque a nossa carta só tem direitos e é preciso que o cidadão tenha deveres com a Nação”, disse Barros nesta segunda-feira, 26, em um evento chamado “Um dia pela democracia”.

do então presidente e franco opositor das pautas da reforma urbana, o grupo de propositores reuniu desde parlamentares em primeiro mandato, como Styvenson Valentim (Rio Grande do Norte) e Jorge Kajuru (Goiás), eleitos na onda contrária aos políticos tradicionais e devedores do capital político do presidente, mas nomes também consagrados como Tasso Jereissati (Ceará) e Simone Tebet (Mato Grosso do Sul). A essência da proposta foi diminuir os critérios e flexibilizar os casos de cumprimento da função social da propriedade,<sup>152</sup> tornando a cláusula da função social inepta às transformações na nossa estrutura fundiária.

Analisando a proposta, verifica-se que o inciso I apresenta um critério de função social da propriedade flagrantemente insuficiente, uma vez que parcelamento ou edificação não anulam as possibilidades de retenção especulativa. Enfatiza-se que o Estatuto da Cidade, pertinentemente, realizou a previsão do instrumento de parcelamento, edificação e, destaca-se, a utilização compulsória. A adição dada pelo Estatuto faz-se pertinente, pois a especulação pode alcançar imóveis devidamente parcelados e edificados.

Outro ponto grave da proposta está inserido no §5º, ao dispor sobre a necessidade de que os atos do Poder Executivo relacionados ao desempenho da regulação da propriedade estejam submetidos à autorização legislativa ou judicial, medida esta que excepciona o padrão da autoexecutoriedade<sup>153</sup> dos atos administrativos para proteção da propriedade privada. Ainda que a característica da autoexecutoriedade necessita ser repensada à luz do Estado Democrático de Direito, a garantia estabelecida na PEC gera um privilégio desigual aos proprietários especuladores e desconsidera que a atual sistemática já garante um devido procedimento administrativo.

A proposta foi alvo de Nota Técnica pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), pela Ordem dos Advogados do Brasil e pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, que enfatiza que a Proposta de Emenda à Constituição descaracteriza a proposta do constituinte do originário, restringe a autonomia municipal, premia a violação à função social da propriedade e oferece motivações incompatíveis com o conjunto dos objetivos constitucionalmente

---

<sup>152</sup> Art. 182 . . . . .

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende ao menos uma das seguintes exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor:

I - parcelamento ou edificação adequados;

II- aproveitamento compatível com sua finalidade;

III - preservação do meio ambiente ou do patrimônio histórico, artístico, cultural ou paisagístico.

§ 5º O descumprimento da função social de que trata o § 2º somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial.

<sup>153</sup> Neste ponto, cabe um esclarecimento. Não se exclui a possibilidade de a autoexecutoriedade dos atos administrativos gerarem situações de violação a direitos humanos e fundamentais. Contudo, não é o caso dos atos ligados à efetivação da função social da propriedade imobiliária urbana, uma vez que o Estatuto da Cidade prevê um devido processo e uma sequência de atos, com prazos extremamente razoáveis.

previstos. Um dos pontos centrais da nota visa rebater o argumento de que a regulação urbanística afetaria a atividade econômica nacional. Segundo a Nota (IBDU; OAB; IAB, 2020, p.6):

Os agentes econômicos mais esclarecidos e dinâmicos só têm a defender o combate ao uso especulativo da propriedade. Ele impede a circulação de bens e de serviços, e, portanto, são contraproducentes e perniciosos a qualquer política de desenvolvimento, ainda mais quando se torna urgente integrar, de maneira socialmente justa, tantas parcelas da população brasileira.

Como pode ser visualizado, a grave fase de crise política vivida pelo país resvalou, inclusive, na política urbana. Grupos sociais e forças políticas refratários ao projeto constitucional de 1988 e à política urbana construída nas décadas posteriores, que se manifestaram em diversos momentos, tais como a resistência ao Projeto de Lei 775/83, à Emenda Popular n. 63 e ao Projeto de Lei 181/1989, encontraram no governo Bolsonaro uma reorganização das forças políticas que lhes parecia favorável à desconstrução do projeto constitucional de 1988. Nas palavras de Christian Lynch (2020b, p.25), o governo Bolsonaro “não quer operar sínteses superadoras, mas destruir o presente para restaurar um passado mítico. Deseja pôr abaixo o mundo que a Constituição criou”. Ricardo Muse, por sua vez, sintetiza o governo Bolsonaro “como uma negação do marco legal instaurado pela Constituição de 1988”. Isto posto, o citado governo não foi uma oposição ao Partido dos Trabalhadores, como por vezes se tenta reduzir a reação bolsonarista, mas uma oposição à Constituição Federal de 1988 e à Nova República por ela instaurada.<sup>154</sup>

Os citados procedimentos, além de gerar preocupação e alerta por parte dos que atuam em prol da reforma urbana, também carregam consigo um ensinamento. O incômodo de tais setores com a Constituição Federal e com as conquistas normativas dela resultante, ainda que não tenham obtido todos os resultados esperados pela luta popular, revela a importância da construção constitucional e da disputa argumentativa em torno da ordem jurídica como arena fundamental para a estruturação de uma sociedade livre, justa e solidária. Utilizando-se de um argumento a *contrario sensu*, se a ordem jurídica-urbanística pós-Constituição incomoda quem se beneficia a espoliação urbana e da retenção especulativa, é indicativo que esta ordem jurídica

---

<sup>154</sup> Expressando esse contexto com base na obra de Marcelo Neves (1994), é possível interpretar que o governo Bolsonaro representou uma tentativa de substituir uma constituição hipertroficamente simbólica por uma constituição instrumentalmente alinhada aos interesses de poder do governo. Essa tentativa de mudança é reflexo de que a Constituição simbólica, embora não opere a devida estabilização das expectativas normativas, oferece pauta para resistência e contestação pública. Já uma concepção puramente instrumental visa suprimir qualquer barreira para a expansão e manutenção do grupo de privilégios que beneficiam os sobrecredadãos brasileiros.

em algo contribui para, no mínimo, conter os arroubos autoritários e os retrocessos sociais no Brasil.

As críticas mais radicais à estratégia de inserção na luta institucional possuem o mérito de revelar a fragilidade de alguns consensos e de enfatizar a insuficiência de algumas conquistas no âmbito da política urbana. Contudo, seja o ceticismo de alguns autores ou autonomismo anti-institucional de outros, tais críticas não são suficientes para anular ou deslegitimar as conquistas normativas obtidas pelos movimentos sociais. A luta insurgente não anula nem contradiz a luta institucional, como uma visão mais estreita pode entender, pois até a manutenção de uma democracia constitucional e suas limitações ao abuso e arbítrio são fundamentais para a própria sobrevivência da crítica e da luta social. Como pontuou Éder Sader (2007), durante a ditadura militar a esquerda revolucionária encontrou seu apogeu e os enfrentamentos sonhados. Porém, do apogeu do enfrentamento armado sucedeu à queda. A contínua divisão das organizações de esquerda representaram, no primeiro momento, dinamismo, mas em seguida foram fatores de debilidade.

Ainda que as lutas populares não dependam da Constituição, sem o aparato protetivo constitucional se tornam, certamente, mais árduas e propensas a perdas muito mais dolorosas. As democracias, ainda que imperfeitas, oferecem espaço para a sua contestação e superação, não cristalizando consensos e deixando brechas para ações insurgentes. Nesse sentido, Viveiros (2020, p.134) ensina que a nova conjuntura marcada pelo influxo conservador teve como reflexo que as “entidades e movimentos integrantes do FNRU buscaram meios de garantir as conquistas nos governos do PT e a preservação das instâncias de gestão participativa, como o Conselho e as Conferências”.

Faz-se importante, portanto, uma defesa sóbria da Constituição e da democracia brasileira. A defesa implica reconhecer o quanto esse aparato pode auxiliar na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantido espaço de agência política, inovação social e atendimento às necessidades materiais. A sobriedade indica a inexistência de paixões e ilusões com o texto constitucional, devendo-se denunciar a realidade inconstitucional, as corrupções oficiais, a aplicação não isonômica do direito e projeto novos horizontes políticos que exorbitam as possibilidades da Constituição Federal de 1988.

Isso posto, nos próximos capítulos será abordada uma reflexão sobre as possibilidades normativas da internalização do direito à cidade e da pauta da reforma urbana na ordem jurídica brasileira. Assumir-se-á que, apesar de não ser uma conquista redentora, a sua positivação não pode ser encarada sem uma boa compreensão das devidas possibilidades e de suas consequências jurídicas, sob pena de se tornar letra-morta. Como será demonstrado a

seguir, a tarefa do Direito à Cidade como norma jurídica vinculante da atuação administrativa e das decisões judiciais consiste, ainda, em questão a ser mais bem explicitada e desenvolvida pela pesquisa jurídica brasileira.

Não se teoriza, nas páginas vindouras, com a ilusão de uma panaceia intelectual, mas sim com a lucidez de que existem elementos no sistema constitucional brasileiro que devem ser explicitados e ajudarão a orientar e a condicionar de forma mais robusta as decisões estatais para uma finalidade emancipatória e de estruturação de uma sociedade livre, justa e solidária. Em suma, discute-se o direito à cidade enquanto promessa constitucional sincera, e não como retórica que oculta conflitos e desigualdades.

#### 4 ELEMENTOS PARA UMA DOGMÁTICA JURÍDICA DO DIREITO À CIDADE

O percurso das lutas sociais em torno do direito à cidade atravessou, entre outros trajetos, o caminho pelo reconhecimento positivo deste direito e pela institucionalização de uma política urbana orientada ao ideário da reforma urbana.

Considerando a literatura produzida sobre o tema e analisada para a fundamentação do capítulo anterior, tal investimento político dos movimentos sociais não pode ser interpretado como uma crença ingênua ou equivocada destes de que o sistema jurídico pudesse atuar como panaceia da questão urbana brasileira. Pelo contrário, ainda que cientes das dificuldades das disputas travadas na seara jurídica e institucional, a luta pela positivação do Direito à Cidade pode ser melhor explicada através do duplo objetivo: o primeiro seria de demarcação política dos valores que animam as lutas sociais e o segundo seria a tentativa de disputar um campo que historicamente contribuiu para os mecanismos de exclusão e segregação, qual seja: o direito.

Por disputar o direito, entende-se como uma diversidade de articulações orientadas para a produção de uma nova terminologia jurídica, para a criação de novos instrumentos<sup>155</sup>, para a reinterpretação de institutos jurídicos tradicionais<sup>156</sup>, para a disputa sobre o sentido normativo da Constituição e sobre a construção de teses de constitucionalidade/inconstitucionalidade das leis<sup>157</sup>, para a busca por construir novos mecanismos procedimentais e processuais<sup>158</sup> e para a procura por novas formas de qualificar juridicamente conflitos sociais<sup>159</sup>. Quando os movimentos sociais, a academia e a sociedade

---

<sup>155</sup> Tais como a zona especial de interesse social, a demarcação urbanística, a legitimação da posse, o estudo de impacto de vizinhança, entre outros.

<sup>156</sup> A título de exemplo cite-se o trabalho de Alex Magalhães (2019, p.111) que articula sobre a inexistência de instrumentos essencialmente progressistas e regressistas, de modo tal que instrumentos desenvolvidos com um propósito podem ser aplicados para fins diversos. Como sugestões interessantes, o autor cita diversos instrumentos do Código Civil que podem ser engajados na proteção da posse e da moradia, bem como auxiliar na realização da função social da propriedade.

<sup>157</sup> É o caso da nota técnica publicada pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU, 2021), elaborada pelas advogadas Tarcyla Fidalgo e Fernanda Costa. A nota defende a inconstitucionalidade do projeto de lei 4188/2021 que permite a execução judicial do bem de família em caso de não pagamento da dívida, do proprietário ou de terceiros, para o qual tenha sido dado em garantia.

<sup>158</sup> É o caso da resolução n. 10/2018 do Conselho Nacional de Direito Humanos, que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos, rurais e urbanos, fazendo prevalecer os direitos humanos dos grupos vulneráveis em detrimento do direito individual de propriedade.

<sup>159</sup> Sobre este ponto específico, recomenda-se o trabalho de Alexandre Costa Moura e Renata Helena Paganoto Moura sobre as estratégias argumentativas que mobilizam, em processos judiciais, as diferentes expressões “ocupação” e “invasão”, bem como a tentativa de ocultamento de razões políticas pela linguagem processual. Segundo os autores (Moura, Moura, 2021, p.2108): “Mas a terminologia utilizada revela, além disso, afinal não há inocência na linguagem do direito! Ocupação e invasão buscam representar conceitos, constituir um sistema de verdades. Se o autor afirma que seu imóvel foi invadido, logo deverá ser reintegrado, pois houve um esbulho. Se o réu afirma que ocupou, deverá ser mantido, pois o imóvel estava abandonado”.

civil disputam o direito, estão disputando sobre o modo como as expectativas normativas deverão ser estabilizadas e o poder — em tese — democraticamente legitimado poderá ser exercido.

Com isto, quer-se pontuar que, apesar do conservadorismo das práticas jurídicas e a conexão entre os sistemas legais modernos e o funcionamento do modo de produção capitalista<sup>160</sup>, o ceticismo para com o direito, enquanto ferramenta de modificação e melhora da questão social, deve ser mitigado.

Afirma-se a vantagem da não desconsideração completa do direito tanto numa perspectiva teórica quanto política, pois as lutas populares e suas conquistas institucionais devem repercutir numa reflexão jurídica que busque maximizar os ganhos e retornos de tais mobilizações. Ainda que o direito, pelos seus meios e processos, não possa ser revolucionário e concretizador de utopias, o seu abandono, fundamentado numa visão essencialista da ordem jurídica que exclusivamente contribuiria para neutralizar projetos de emancipação, resultará na permanência de certas leituras hegemônicas privatistas, individualistas e patrimonialistas. Sob o argumento de um suposto realismo que demonstra a dependência do direito às forças econômicas, as reflexões críticas retiram-se das disputas em torno do sentido jurídico das normas e dos instrumentos legais. Com isso, facilita-se o privilégio político e epistêmico das leituras jurídicas que reduzem à cidade como mercadoria ou espaço de circulação desta.

Retomando a afirmação de Viveiros (2020, p.116) sobre a aprovação do Estatuto da Cidade, a unanimidade que esta lei obteve em 2001 representou “uma conciliação de interesses pautada em perspectivas distintas de sua aplicação”. Essas perspectivas distintas de aplicação revelam que o texto legislativo abre um campo vasto de possibilidades de efetivação e que gera inúmeras disputas interpretativas que podem fragilizar ou fortalecer o projeto de constituição de cidades justas e solidárias. Não representa, portanto, que o consenso obtido na votação seja sinal de uma convergência ampla e estável dos mais diversos interesses sociais e econômicos presentes no Brasil urbano em um grande sinal de unidade política nacional. As tensões persistiram e chegaram ao âmbito da reflexão jurídica.

---

<sup>160</sup> Max Weber associa a maturação do direito ocidental moderno a muitos fatores, mas concede especial importância à razão econômica subjacente a essa construção racional. Em seu clássico economia e sociedade, Weber (1999, p.144) dispôs que: “ Na medida em que participaram na formação dos traços especificamente modernos do atual direito ocidental, atuaram, de modo geral, no seguinte sentido: para os interessados no mercado de bens, a racionalização e a sistematização do direito significaram, em termos gerais e com a reserva de uma limitação posterior, a calculabilidade crescente do funcionamento da justiça - uma das condições prévias mais importantes para empresas econômicas permanentes, especialmente aquelas de tipo capitalista, que precisam da "segurança de tráfico". Em outra passagem interessante, analisando o direito britânico, Weber (1999, p.151) explicita o caráter aristocrático e mercantil desse direito, dado o predomínio dos abastados na formação das carreiras jurídicas e no acesso à justiça.

Em conexão ao que foi afirmado nas linhas acima, o presente capítulo busca se apropriar dos recursos teóricos, argumentativos e técnicos existentes no Direito brasileiro para demonstrar uma estrutura básica de compreensão e de operação do direito à cidade compatível, nos limites da ordem jurídica, com o ideário da reforma urbana<sup>161</sup>. Quando tais recursos tradicionais se apresentarem limitados, serão apresentados novos elementos teóricos que podem potencializar a juridicidade do Direito à Cidade, tal como a concepção do Direito à Cidade como espacialização dos direitos humanos e fundamentais.

A proposta apresentada pode gerar, ao leitor mais apressado, a sensação de que se apresentará um trabalho de pesquisa estritamente abstrato que nega a materialidade do direito e que insula as ciências jurídicas em relação aos demais saberes. Contudo, não é esse procedimento adotado por esta pesquisa doutoral. Não há pretensão em construir uma reflexão jurídica assentada em ponto de vista absoluto, seja lógico-transcendental, enquanto condição de possibilidade formal do conhecimento, ou transcendente, enquanto referenciada em valores que exorbita a esfera das relações sociais e materiais humanas.

A reflexão teórica empregada neste capítulo admite centralmente a contingência, a conflituosidade e a historicidade dos elementos constitutivos e operacionais da ordem jurídica. Assim, não cogita revelar a verdade ou a essência do direito à cidade, mas sim compreender quais são os fatores jurídicos que podem interferir na interpretação e na aplicação do citado direito. Em consonância com tais objetivos, é procurado, no atual estado da arte da ordem jurídica brasileira, uma aplicação minimamente coerente com as expectativas normativas dos movimentos sociais e promotor da sua adequação social. Em acréscimo, esta tese aspira organizar discursivamente fatores, argumentos e valorações que já estão presentes implicitamente naqueles atuam pela efetivação do direito à cidade, os quais são intuídos ou apresentados difusamente, sem a devida explicitação de suas consequências técnicas e dogmáticas.

Com relação ao possível isolamento do Direito que este capítulo poderia propor, acentua-se que não há rompimento com os outros saberes. A divisão desta tese em capítulos filosóficos (capítulo 2), histórico-sociológico (capítulo 3) e jurídico-dogmático (capítulo 4) se propõe a identificar quais fatores interferem mais fortemente a constituição do sentido do direito

---

<sup>161</sup> A eleição do ideário da reforma urbana não significa a sujeição do sistema constitucional e urbanístico brasileiro a valores extrajurídicos. Pelo contrário, conforme demonstrado no capítulo 3, o ideário da reforma urbana oferece uma visão abrangente e suficientemente complexa e explicativa para compreender o movimento legiferante iniciado em 1988, o qual incorporou diversas pautas defendidas pelos movimentos sociais. Dito com palavras mais objetivas, considera-se que aplicar as considerações da reforma urbana representa uma aplicação da Constituição.

à cidade enquanto conceito filosófico, bandeira política ou princípio jurídico, respectivamente. Com isto, quer-se pontuar quais elementos que, de forma mais íntima e imediata, interferem no sentido jurídico do direito à cidade, sem eliminar o valor que as leituras filosóficas e sociológicas podem adicionar para uma reflexão mais ampla e abertamente crítica à ordem jurídica.

Ao fim, este capítulo contém proposta que se anima por ajudar a resolver problemas jurídicos concretos. Não se trata de uma reflexão que se satisfaz com o mero exercício e deleite intelectual, mas que visa construir uma proposta teórica e didática do Direito à Cidade que amplie e evidencie a sua função no sistema jurídico. Há, sobretudo, uma preocupação com relação à interpretação, argumentação e fundamentação de decisões administrativas e judiciais. Tal proposta pode ajudar a explicitar se as decisões institucionais são consequentes ou não à internalização do direito à cidade na ordem jurídica e oferecer elementos argumentativos para uma prática decisória mais consistente.

O percurso do capítulo compreende uma apresentação do conteúdo jurídico que integra o direito à cidade, tomando como fio condutor a disposição do inciso I, do artigo 2º do Estatuto da Cidade. Em seguida, passa por uma reflexão de sua estrutura normativa. Ao fim, encerra-se com três consequências juridicamente adequadas e importantes da inserção do direito à cidade no sistema jurídico brasileiro.

Por fim, cabe esclarecimento sobre o sentido da expressão “elementos para uma dogmática jurídica” inserida no título deste capítulo. Considerando a obra de Marcelo Neves (2018), o qual trabalha a partir do referencial teórico luhmanniano, existem três tipos de autorreferência sistêmica: a autorreferência de base ou elementar (legalidade), a reflexividade (constitucionalidade) e a reflexão em sentido estrito (legitimidade). A autorreferência do direito implica que o código específico do direito irá operar exclusivamente no registro do lícito/ilícito (observável via comunicações de segunda ordem) e não a partir de outros códigos moral/imoral (sistema moral), ter/não ter (sistema econômico), poder/não poder (sistema político) ou verdade/falsidade (sistema científico). A normatividade, por sua vez, irá expressar que algumas expectativas deverão ser mantidas, ainda que se deparam com a sua frustração.

A dogmática jurídica se insere no terceiro tipo de autorreferência sistêmica (reflexão em sentido estrito), orientada para a reflexão do direito na totalidade e com ênfase na sua compreensão da sua unidade. Ela se caracteriza por ser uma reflexão feita no sistema e não fora do sistema (o que pode constituir objetos de pesquisas sociológicas, econômicas e políticas). Em tal sentido, tem em vista realizar uma autodescrição do sistema que contribua

para a sua operação autônoma e autorreferência, não se sujeitando aos códigos dos outros sistemas sociais.

Entretanto, como propriamente advertido por Neves (2018), a reflexão jurídica implica uma boa operação da legalidade e da constitucionalidade tanto em relação a sua autonomia como no cumprimento da sua função principal: a estabilização das expectativas normativas. Quando tais fatores não se concretizam, emergem as dificuldades para a elaboração de uma dogmática jurídica do direito à cidade consistente, o que pode ser uma hipótese explicativa pelo tímido interesse da pesquisa nacional no enfrentamento da questão. Não obstante tal dificuldade, ainda com base em Marcelo Neves (2014), há a possibilidade de se propor um modelo dogmático alternativo ao que vem sendo realizado pelas práticas institucionais de modo a colaborar para o controle de consistência dos processos decisórios administrativos e judiciais<sup>162</sup>. É com tal intuito que são desenvolvidas as descrições, observações e proposições deste capítulo.

#### **4.1 Conteúdo jurídico do Direito à Cidade**

Como ponto de partida da exposição deste capítulo, elege-se a aprovação da lei 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como o Estatuto da Cidade, a qual apresentou no inciso I, do artigo 2º, uma construção textual simples, mas de grande significado para o ideário da reforma urbana. Vejamos:

Art. 2.º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

O Estatuto passou a indicar, de forma positivada, o Direito à Cidade, bandeira levantada pelos movimentos sociais desde a década de 1980. Como é possível visualizar, o Direito à Cidade é apresentado com o qualificativo “sustentável” e como abrangendo uma série de direitos específicos. No entanto, a citada disposição legal, apesar de sua simplicidade, abriga uma enorme complexidade de direitos e de procedimentos.

Neste tópico, será apresentada uma análise do conteúdo do direito à cidade, que possui como fio condutor a redação do inciso I, do artigo 2.º, do Estatuto da Cidade. Será

---

<sup>162</sup> Luhmann (2004) indica que sendo a autodescrição do direito algo que compõe o próprio sistema jurídico, a emergência de uma crítica, nessa autodescrição, deve oferecer resposta substitutiva que reafirme o sistema jurídico. Ou seja, um modelo teórico que consiga afirmar uma operação mais consistente.

acentuada a interação desses componentes e a abertura material para a inclusão de novas perspectivas ao direito à cidade, fazendo com que o direito à cidade não seja um projeto cristalizado. Nesse sentido, busca-se suprir a falha identificada por Lígia Melo de Casimiro (2019, p.173) que: “ainda que sua regulação esteja presente formalmente há pelo menos 15 anos, a defesa do direito à cidade ainda é uma árdua tarefa em que o desprestígio, entre outras questões, reflete a dificuldade de mensurar qualitativa e quantitativamente seu conteúdo”.

#### ***4.1.1 Sustentabilidade***

A qualificação do direito à cidade como sustentável vem ao encontro de como a luta por reforma urbana e a legislação urbanística se desenvolveram nas décadas precedentes, nas quais as temáticas urbanas e ambientais se aproximaram intensa e decisivamente<sup>163</sup>.

O ponto de partida a ser considerado consiste na intensa urbanização da população mundial, processo este que se tornou acentuado em regiões como América Latina, África e Sudeste Asiático em razão do fenômeno das megacidades. O Brasil, como afirmado anteriormente, não representou exceção a essa forte urbanização, contando com uma transição de um país eminentemente rural para um país com população que reside majoritariamente em áreas urbanas num lapso temporal de cinco décadas (Santos, 1993, p. 29).

O assentamento populacional prioritário nas zonas urbanas faz com que os centros urbanos sejam espaço decisivos para o enfrentamento dos desafios ambientais que assolam a humanidade no século XXI ao concentrarem atividades que geram um impacto massivo no meio ambiente, sobretudo as atividades econômicas e ambientais<sup>164</sup>. De tal modo, a gestão

---

<sup>163</sup> Do ponto de vista internacional, as agendas ambientais e urbanas desenvolvidas pela Organização das Nações Unidas marcharam para uma constante convergência. Além da proximidade histórica do desenvolvimento das pautas ambientais e urbanas, as agendas urbanas passaram a incorporar cada vez mais as questões ambientais. Em tal sentido, a incidência mais forte dos movimentos sociais sobre as reuniões das nações unidas teve como referência a RIO 92, na qual, em um dos encontros paralelos destinados à sociedade civil e aos movimentos sociais, publicou o documento “Por Cidades, Vilas, Povoados justos, democráticos e sustentáveis” (Carvalho, 2019, p.209). Em igual sentido, apontando a convergências dos movimentos ambientais e urbanos, Acselrad (2010, p.105) dispõe que: “A relação entre meio ambiente e justiça social, porém, ganhou importância particular a partir de meados da década de 1980, culminando com a constituição, na conjuntura aberta pela realização no Rio de Janeiro da Conferência da ONU em 1992, de uma nova instância de articulação - o Fórum Brasileiro de ONG e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - por meio da qual procurou-se incorporar a temática ambiental ao debate mais amplo de crítica e busca de alternativas ao modelo dominante de desenvolvimento. Abriu-se, a partir de então, um diálogo, inconcluso, mas persistente, voltado à construção de pautas comuns entre entidades ambientalistas e o ativismo sindical, o movimento dos trabalhadores rurais sem terra, os atingidos por barragens, os movimentos comunitários das periferias das cidades, os seringueiros, os extrativistas e o movimento indígena”.

<sup>164</sup> Essa é a premissa que subsidia a Nova Agenda Urbana da ONU e tem, segundo Maria Kaiko (2017, p.92), sido objeto de sistemática argumentação dos urbanistas. Contudo, para a autora (Kaiko, 2017, p.93) as ferramentas institucionais e instrumentais propostas pela ONU-HABITAT persistem inadequadas e estimulam pouco otimismo.

urbana passa a ser um dos campos a serem conquistados pela pauta normativa da sustentabilidade, sob pena de não conseguir produzir os efeitos práticos almejados.

A discussão acadêmica em torno da sustentabilidade inclui a compreensão de três dimensões básicas, quais sejam: a sustentabilidade ambiental, a sustentabilidade econômica e a sustentabilidade social (Basiago, 1999, p.149 – 150). A sustentabilidade ambiental compreende a necessidade de preservação e de reconstituição do ambiente natural, devendo-se preservar seu equilíbrio ecológico para fins de proteção da própria biosfera e para toda a humanidade. Questões relativas aos padrões construtivos, áreas de adensamento populacional, infraestrutura e gestão de resíduos sólidos são fundamentais para garantir a sustentabilidade ambiental, otimizando o uso dos recursos e reduzindo os danos ambientais dos empreendimentos humanos.

Com relação à sustentabilidade econômica, verifica-se uma relação complexa e de equilíbrio frágil. Enquanto há a perspectiva de reconstruir e de regular, sob influência da sustentabilidade, a atividade econômica para que esta adote novos parâmetros de produção e de consumo, há a constante demanda por produção econômica que atenda os interesses materiais da sociedade. Essa tensão abre uma série de debates<sup>165</sup> e perspectivas como o crescimento sustentável. Emergem, assim, questões como os processos produtivos “verdes” e o crescimento zero (considerando a impossibilidade de se ampliar os padrões de consumo e a comodidade da população sem ampliar os danos ambientais). Algumas, mais ousadas, propõe o decrescimento, visto que não bastaria parar de crescer, mas a necessidade de diminuição do impacto da humanidade sobre os seres humanos<sup>166</sup>.

Note-se, portanto, que se a sustentabilidade enseja disputas discursivas e políticas intensas. As resistências por mudanças na matriz econômica são fortes e a força do sistema econômico desacelera a efetivação da pauta da sustentabilidade. Em meio a essas disputadas, o Estado, por sua vez, deve adotar diversas estratégias, seja na prevenção de danos (estudo de impacto ambiental e licenciamento), na sanção (multas ambientais), no fomento (indução de

---

<sup>165</sup> Klaus Bosselmann (2006, p.42) descreve as disputas internas sobre o sentido da sustentabilidade a partir de um conceito forte e um conceito fraco de sustentabilidade. O conceito fraco, segundo sua descrição, compreende uma visão antropocêntrica, no qual o ambiente é compreendido a partir do bem-estar dos seres humanos. O conceito forte, por sua vez, indica uma perspectiva não antropocêntrica de sustentabilidade. Em outras palavras, a natureza é compreendida digna de proteção independentemente dos interesses humanos. As duas compreensões divergentes refletem concepções diversas da relação do ser humano com o ambiente, onde a antropocêntrica pontua uma dependência da natureza ao ser humano e a não antropocêntrica pontua uma coexistência e uma integração entre o humano e o natural.

<sup>166</sup> Para uma breve apresentação sobre a proposição de decrescimento, conferir a obra de Serge Latouche (2009). Nas palavras do autor (Latouche, 2009, p.6): “A princípio, portanto, o decrescimento é simplesmente uma bandeira sob a qual reúnem-se aqueles que procederam a uma crítica radical do desenvolvimento e querem desenhar os contornos de um projeto alternativo para uma política do após-desenvolvimento. Sua meta é uma sociedade em que se viverá melhor trabalhando e consumindo menos”.

práticas mediante financiamento da inovação tecnológica e na contratação sustentável) (Jereissati; Melo, 2020, p.500) ou na regulação (tais como o estabelecimento de padrões aceitáveis para eficiência energética ou para a gestão de resíduos sólidos). Contudo, além de estratégias legítimas e apesar dos alertas para a fase crítica que vivemos, percebe-se a execução de medidas questionáveis como a flexibilização da normativa ambiental para fins de viabilizar interesses econômicos (Laygargues, 2018).

Ademais, a sustentabilidade deve incorporar dimensão social, compreendida como a justiça e a eticidade nas relações ambientais<sup>167</sup>. A questão social é fundamental para realçar que, sem justiça socioespacial, será inviável concretizar os objetivos de sustentabilidade. O padrão excludente de urbanização presente no Brasil faz com que a população mais carente e a mais numerosa, esteja em constante relação de não preservação com o meio ambiente.

A predominância das vias mercadológicas para o acesso ao direito à moradia implica que parte da população, que não tem acesso ao mercado por razões econômicas, busque a sua “solução” habitacional precária em regiões que não são detidas ou disputadas pelo mercado, dado que nessas o acesso depende de recursos econômicos não disponíveis para a maioria das famílias (Freitas, 2014, p.111). Com isto, as regiões ambientalmente frágeis, as quais possuem restrições para edificação que desestimulam a atuação do mercado, são áreas ocupadas pela população mais pobre, em razão da menor concorrência com os agentes privados. Essa precariedade, além de afetar o meio ambiente, interfere, também, no acesso a serviços públicos pela população mais pobre. Nesse estado de coisas, são os mais pobres, inclusive, que constantemente são mais impactados por eventos climáticos severos, tais como enchentes e deslizamentos.

Em decorrência do relatado e das dificuldades de concretização da sustentabilidade social, a análise das questões ambientais incorporou o conceito de racismo ambiental (Paes e Silva, 2012). Tal conceito compreende que os impactos dos eventos ambientais adversos passam a ter marcadores de raça e classe e que ações e omissões estatais estão contribuindo para a permanência desse estado de coisas. O referido conceito amplia a capacidade de compreensão tanto para uma análise da sustentabilidade, quanto para a compreensão do racismo estrutural existente no país.

Conforme relatado nos últimos parágrafos, a dimensão social e a problematização exposta pelo conceito de racismo ambiental são essenciais para superar algumas concepções

---

<sup>167</sup> Matias e Jereissati (2022), em análise comparada de indicadores de sustentabilidade, apontam que os padrões adotados no Brasil através do IPEA costumam incorporar aspectos mais sociais do que os definidos pela União Europeia.

desviadas da sustentabilidade, dado que esse conceito não pode ser interpretado como essencialmente positivo ou benéfico.

Historicamente, é importante notar que a pauta de preservação ambiental foi encampada também por grupos associados ao conservadorismo político. Essa ótica ambiental conservadora, que foge do conservadorismo rasteiro ou reacionarismo político vivenciado nos últimos anos no país com o governo Bolsonaro, realiza um discurso de proteção ambiental e de crítica à expansão urbana. No entanto, o que, em análise superficial, não parece nada tão peculiar, deve ser analisado com profundidade, pois o elogio ao ambiente natural em detrimento ao ambiente urbano pode estar atravessado por uma crítica a um caráter classista e higienista. No século XIX, os centros urbanos passaram a ser vistos como espaços insurrecionais e de promiscuidade, um lugar a ser domado e evitado. Em contraponto a degradada vida urbana, estariam as qualidades morais e sanitárias de uma vida próxima ao meio ambiente (Mumford, 2004).

Com relação à ótica do mercado, esse discurso movimentou o surgimento de empreendimentos imobiliários que realçam essa volta ao natural ou um contato com um verde (Harvey, 2019, p.97). Em Fortaleza, Ceará, por exemplo, a proximidade ao verde se tornou um ativo comercializável, uma vez que diversos empreendimentos imobiliários buscam proximidade ao principal parque urbano e, em sentido diverso de preservar, contribuem para intensificar a sua degradação. Com relação à ação Estatal, a questão ambiental por diversas vezes foi mobilizada para a promoção de despejos e remoções de famílias pobres situadas próximas ou em áreas ambientais sensíveis e que constituíram sua vida e sua rede de apoio. Na lição de Scifoni (2006, p.239), a liberação do solo enquanto ativo envolve um processo de duas etapas: “dominar a natureza como matéria dada, como objeto de trabalho para o processo de produção desse espaço” e “transformar a terra, sob o regime de posse, em propriedade privada e em mercadoria a ser comercializada”.

Com base nas descrições e nos argumentos expostos acima, a sustentabilidade, como qualificativo do Direito à Cidade, deve compreender suas três dimensões e não ser capturada por discursos excludentes e segregacionistas. Assim, a sustentabilidade deve estar em interação constante com outros componentes do direito à cidade, não podendo seu âmbito de proteção ser definido sem as circunstâncias do caso concreto e em contato com outros direitos e interesses jurídicos tutelados. Em tal sentido, a sustentabilidade urbana deve ter sua pauta normativa considerada à luz do direito à cidade de modo a colaborar para a superação da exclusão urbana.

O proposto não representa uma completa sujeição do paradigma ecológico aos interesses humanos. Pelo contrário, entende-se que o alcance de uma relação saudável com a natureza perpassa, necessariamente, o enfrentamento de questões sociais. O foco exclusivo na dimensão ecológica pode ocultar os direitos de grupos vulneráveis e instrumentalizar a sustentabilidade como ferramenta de segregação espacial. É precisamente a sustentabilidade fraca, por se submeter aos interesses econômicos, que está mais sujeita a captura de interesses econômicos. Como proposto por Matias e Jereissati (2022), a integridade ecológica deve oferecer os limites para a atuação econômica e social. No entanto, dentro desses limites, as escolhas socioeconômicas devem se comunicar com pauta inclusiva e protetiva do direito à cidade.

#### ***4.1.2 Direito à terra urbana e à infraestrutura***

A segunda dimensão do direito à cidade que se deseja desenvolver neste trabalho é o direito à terra urbana e à infraestrutura. Embora textualmente separados na redação legal dada pelo Estatuto da Cidade, entende-se que são elementos cuja compreensão é codependente.

Em caráter preliminar, destaca-se que a cidade não consiste em visualizar o espaço urbano simplesmente como uma realidade física dada e autossuficiente sobre o qual os seres humanos atuam. Como visto nas reflexões de Lefebvre (2008), a cidade deixa de ser mero palco da vida social e é elemento que caracteriza e produz formas de sociabilidade. E, diversamente do que o acelerado ritmo da vida cidadina cotidiana pode sugerir, como se constrói e se experiencia a cidade é atravessada pelo sentido normativo dado pela ordem jurídica.

Este breve introito evidencia que a terra urbana não é apenas uma determinada parcela física que se situa na delimitação da zona urbana municipal, uma vez que ela deve possuir qualificativos que exorbitam a simples delimitação física e que merecem análise mais detalhada.

Um primeiro caminho para identificar o sentido normativo para terra urbanizada pode ser encontrado no Código Tributário Nacional, que em seu artigo 32 dispõe que zona urbana, para fins de incidência do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) deve compreender, pelo menos duas das seguintes melhorias:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II - abastecimento de água; III - sistema de esgotos sanitários; IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Como é possível visualizar, a qualificação como zona urbana passa a depender de uma infraestrutura básica que de fato qualifique o imóvel como pertencendo funcionalmente a uma rede urbana. Contudo, também é possível perceber, com uma visão mais contemporânea, a limitação do artigo 32 do CTB, dado que proximidade ao posto de saúde e rede de iluminação devem ser direitos garantidos também para área rural. Assim sendo, a compreensão da infraestrutura urbana deve ir além, encontrar outros subsídios para a sua compreensão normativa.

Novos elementos para entender o conceito de terra urbana podem ser adicionados com a Lei Federal n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano. A referida lei estabelece no *caput* do artigo 6º que o projeto de loteamento a ser apresentado pelo empreendedor imobiliário e aprovado pela administração pública municipal deve considerar o sistema viário, os espaços livres e as áreas reservadas para equipamentos urbanos e comunitários.

Diferente da função desempenhada pelas definições de área urbana do Código Tributário Nacional, que visam definir o mínimo de infraestrutura com a qual a cobrança de IPTU passa a ser legal (e legítima), a Lei Federal de Parcelamento do Solo lança preocupações relativas ao planejamento das cidades. Essa determina que a infraestrutura deve integrar o processo de loteamento e estar presente de forma prévia à formação do lote urbano. O lote urbano, destaca-se, não é apenas uma área demarcada, mas uma forma jurídica que permite a sua segurança jurídica e possibilidade de transação. Em outras palavras, o lote urbano é a forma acabada pela qual a terra se torna mercadoria transacionável no mercado e encontra segurança jurídica para receber investimento público e privado<sup>168</sup>. Nesse sentido, com Rolnik (2015, p.186), afirma-se que “a legislação urbanística consagra como lei as morfologias dos produtos imobiliários ofertados na cidade e reforça a *gestalt* discriminatória da cidade.”

No entanto, a infraestrutura urbana não deve compreender um universal que se aplicará de forma idêntica a todas as circunstâncias concretas. A forma de configuração do espaço urbano através do procedimento administrativo regulado pela lei n. 6.766/1979 pode ter encontrado ressonância em algumas ações do mercado imobiliário formal e em projetos habitacionais oficiais do Estado, entretanto não representou a realidade de parte considerável da construção das cidades brasileiras. Pelo contrário, os centros urbanos brasileiros foram

---

<sup>168</sup> O que aqui se afirma não significa que, antes do loteamento, a terra seja desprovida de valor econômico e de interesse de mercado. Apenas se ressalta que a lei de loteamento tenta padronizar simultaneamente a ocupação do espaço urbano e o espaço enquanto produto, provendo-os de segurança jurídica. Logo, num sentido Weberiano, há um processo de formalização que facilita as transações econômicas.

caracterizados por intensa informalidade e por diversas incompatibilidades com a legislação vigente, revelando uma dupla contingência: inadequação normativa da realidade social e inadequação social da ordem jurídica normativa.

Restringir a compreensão de infraestrutura urbana apenas ao procedimento regulado pela lei de parcelamento de 1979 significaria a exclusão de diversos modos de vida e de diversas formas de constituir a cidade. Ante essa constatação, a busca pela terra urbana e por infraestrutura ganhou novas nuances que passam a reconhecer as particularidades sociais, econômicas e comunitárias, tais como as áreas de interesse social.

Na linha do que foi apresentado, a lei n.º 9.785, de 29 de janeiro de 1999, alterou disposições da Lei de Parcelamento para compreender regramento específico para as zonas de interesse social. Em primeiro lugar, a referida legislação no § 5º, do artigo 2º, passou a indicar as características da infraestrutura padrão da zona urbana, compreendendo “equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulações pavimentadas ou não.” Porém, acrescentou no § 6º do mesmo artigo que a infraestrutura básica para zonas de interesse social serão vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável, soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

O parâmetro diferenciado de infraestrutura básica para zonas de interesse social não representa a criação de um âmbito de tolerância para condições indignas de vida. O objetivo dessa diferenciação é abrir caminhos para as ações de regularização fundiária que encontravam nos estritos parâmetros tradicionais da lei de parcelamento o impedimento para a sua execução, pois um processo administrativo não pode converter o ilegal em legal, o que demandou alteração do parâmetro normativo. A esse respeito, a lei n. 11.977 de 2009, através do artigo 55, passou a prever a obrigação do Poder Público para a realização das obras de infraestrutura básica em áreas de regularização fundiária, ainda que antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis. Para Lígia Melo de Casimiro (2010, p.172), a possibilidade de fragmentação (obras de infraestrutura antes da regularização dominial) das ações foi elaborada para não condicionar a urgência de melhores condições de vida ao tempo à demora de algumas discussões dominiais. No entanto, a jurista, apesar da possibilidade de fragmentação, indica a necessidade de regularização fundiária plena, compreendendo as dimensões jurídica, urbanística e social.

Ainda sobre terra urbana e infraestrutura, será ela importante elemento de conformação da função social da propriedade, podendo desencadear os mecanismos de

parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação-sanção<sup>169</sup>. Ocorre que, sem infraestrutura, carece de adequação ao Poder Público de impor as medidas de intervenção à propriedade previstas na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade. Esse foi o caso, por exemplo, do Município de Maringá, o qual passou a realizar uma aplicação do IPTU progressivo sobre regiões sem infraestrutura urbana, o que revelou que esse instituto, notadamente extrafiscal, fosse aplicado numa ótica estritamente fiscal (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p.231).

Na coerência sistêmica que esses múltiplos direitos devem encontrar no conceito de direito à cidade, importa destacar que o fornecimento de infraestrutura deve ser compatível com os parâmetros de sustentabilidade. Com isso, deve-se enfatizar que o direito à terra urbana não consiste numa incessante e interminável ampliação da infraestrutura urbana, o que poderia ter efeitos predatórios sobre o meio ambiente.

Para uma exequibilidade aplicada, a universalização da infraestrutura deve priorizar o acesso da população a regiões já dotadas de infraestrutura e não uma expansão irracional desta. Contudo, viabilizar esse acesso perpassa uma regulação econômica sobre a terra e o mercado imobiliário, por aproveitar diretamente a escassez de infraestrutura para configurar a distinção e singularidade dos seus empreendimentos.

Como a compreensão das dimensões do direito à cidade se dá em interação sistêmica, a questão da infraestrutura retornará nos próximos subtópicos, nos quais várias nuances poderão ser mais bem compreendidas.

#### ***4.1.3 Moradia Adequada***

Neste subtópico, será abordado a dimensão central do Direito à Cidade: o Direito à Moradia Adequada. Conforme apresentado no capítulo anterior, esse direito, cuja importância é fundamental para a concretização de cidades mais justas e para a efetivação do projeto constitucional de 1988, é a principal bandeira levantada pelos movimentos sociais urbanos de todo o Brasil, sendo pauta motora da reforma urbana desde o seminário de Petrópolis. A centralidade do direito à moradia adequada é tamanha que, por vezes, ele é abordado como equivalente ao direito à cidade. Busca-se, aqui, mostrar que, apesar de tal importância, existem diferenças entre esses conceitos.

---

<sup>169</sup> Conforme o Estatuto da Cidade: “Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo: I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, **considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização**, na forma do art. 5.º desta Lei”; (destaque nosso)

O Direito à Moradia adequada foi pautado na Emenda Popular da Reforma Urbana durante a constituinte e seu escopo garantidor compreende não apenas o direito a qualquer habitação, mas uma que seja servida de todas as utilidades e as comodidades urbanas essenciais para uma vida digna, como infraestrutura e serviços públicos. Apesar da pressão social em torno da emenda, apenas alguns aspectos chegaram ao texto constitucional. Destaca-se, assim, as disposições que tratam da Usucapião Especial Urbana e da Concessão Especial para Fins de Moradia e a competência comum da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal para promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento.

Anos depois, o Brasil promulgou finalmente o Decreto no 591, de 6 de julho de 1992, o qual passou a dar validade interna ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966. O referido pacto, através do artigo 11, dispôs que os Estados Partes “reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas...”. Nesse momento, com a internalização do pacto, já seria possível, razoável e justificável a inserção do Direito à Moradia como direito humano e fundamental, tendo em vista a cláusula de abertura prevista no parágrafo 2º do artigo 5º da Constituição Federal<sup>170</sup>. Entretanto, o esforço argumentativo e hermenêutico para justificar o Direito à Moradia como direito fundamental foi reduzido com a aprovação da Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000, o qual estabeleceu expressamente tal direito como integrante do rol de direitos sociais do artigo 6º.

Destaca-se que a positivação expressa do direito à moradia apenas reduz o ônus de argumentar a sua fundamentalidade<sup>171</sup>, pois que, ainda que não fosse textualmente reconhecido, tal direito é condição para a realização de outros direitos fundamentais, tais como a igualdade, segurança, a intimidade, a saúde, enfim, a dignidade humana<sup>172</sup>. Isso deve ser destacado, pois

---

<sup>170</sup> Art. 5º, § 2º, da Constituição Federal de 1988: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

<sup>171</sup> Sobre os Direitos Fundamentais Implícitos, descrevem Sarlet (2022, p.149): “Ainda neste contexto, importa considerar o significado do termo “implícito”, que, no sentido etimológico, corresponde àquilo que está subentendido, o que está envolvido, mas não de modo claro. Neste sentido, verifica-se que a categoria dos direitos -implícitos pode corresponder também – além da possibilidade de dedução de um novo direito fundamental com base nos constantes do catálogo – a uma extensão (mediante o -recurso à hermenêutica) do âmbito de proteção de determinado direito fundamental -expressamente positivado, cuidando-se, nesta hipótese, não tanto da criação -jurisprudencial de um novo direito fundamental, mas, sim, da redefinição do campo de -incidência de determinado direito fundamental já expressamente positivado”.

<sup>172</sup> O discurso dos direitos humanos e fundamentais tem como referencial teórico e filosófico a abordagem deontológica. Tal abordagem, orientada para uma construção de base kantiana, enfatiza as dimensões da ação pelo dever e do tratamento dos seres humanos como fins em si. Em termos jurídicos, esse referencial filosófico conduz a raciocínios mais idealistas, de modo que, qualquer pessoa, dotada de um direito, merece vê-lo efetivado. Há,

a luta pela moradia nunca é uma pauta resumida à unidade habitacional, mas atravessa e envolve a ordem jurídica constitucional brasileira por inúmeros caminhos. Por vezes, a redução da questão urbana à unidade habitacional funciona para ocultar uma realidade de violações de direitos fundamentais denunciadas por inúmeras comunidades em todo o Brasil.

No entanto, o que integra o Direito à Moradia adequada? Para responder tal pergunta, mais elementos para a compreensão do Direito à Moradia Adequada podem ser encontrados no Comentário Geral n.º 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1991, *online*). São eles: segurança da posse, serviços, economicidade, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação.

A segurança da posse compreende as garantias jurídicas concedidas ao morador que não sofrerá despejo ou remoção (CDESC, 1991, *online*). Por óbvio, não é nada absoluto e pode ser flexibilizado em circunstâncias que justifiquem a retirada, como o caso de proteção do próprio morador. Salvo essas circunstâncias que ofereçam razões que superem a importância da permanência, a posse deve ser preservada e protegida como meio de respeitar os laços que os moradores vão criando com e no território.

Destaca-se o uso adequado da expressão posse<sup>173</sup> e não propriedade. Em primeiro lugar, em razão de que parte significativa das moradias atualmente ocupadas nos países não são baseadas em um título de propriedade. Restringir a segurança apenas ao vínculo de propriedade não atenderia a complexidade social e seria responsável por discriminar negativamente a população que mais necessita de proteção das suas moradias. Faz-se fundamental, portanto, tornar a proteção do direito à moradia cada vez mais independente em relação ao direito à propriedade<sup>174</sup>, visto que não há vínculo de necessidade fática entre tais direitos.

---

assim, uma abstração dos condicionantes econômicos e estruturais. Parte dessa tradição kantiana permeia o discurso jurídico do direito à moradia. Em razão disso, entende-se que, com Lígia Melo de Casimiro e Emerson Gabardo sobre as vantagens de adicionar aspectos utilitaristas nessa discussão. Nas palavras dos autores (2015, p.67): “A metodologia da AED não deve ser a única ou ter a pretensão de dizer a resposta “verdadeira”, mas certamente pode auxiliar na demonstração do quanto caro pode custar à sociedade a ausência de investimentos na área da habitação, tendo em vista as externalidades negativas geradas a partir de tal postura estatal”.

<sup>173</sup> Faz-se necessário um esforço acadêmico para constituir uma compreensão jurídica da posse que vá para além da quase propriedade ou propriedade incompleta, tal qual a feição dada pelo Código Civil não sua regulação da posse. A realidade das relações sociais no Brasil necessita de novas formas de compreender juridicamente a relação dos sujeitos com as coisas, sob pena de cristalizar um país segregado ou desigual.

<sup>174</sup> O objetivo de tornar o direito à posse independente do direito de propriedade é de suma importância, contudo algo que só pode ser realizado em sua plenitude com a desvinculação do direito à forma da mercadoria capitalista. Em sua pesquisa, Guilherme Bezerra (2021, p.236) pontuou precisamente: “Por outro lado o conceito restrito de direito à moradia pressupõe que o direito de propriedade em geral será muito menos restringido. Isso ocorre porque, em âmbito objetivo, quando se afirma que o direito à moradia é um direito fundamental, afirma-se que parte do espaço socialmente construído deverá ser usado para fins de moradia. A forma jurídica, por sua vez, só pode garantir que o espaço será utilizado dessa forma por meio da restrição aos direitos de propriedade, notadamente por meio da restrição do direito de dispor da propriedade. Restringindo um dos aspectos do direito de propriedade dessa forma, restringem-se as possibilidades de circulação do espaço sob a forma mercadoria. Portanto, quanto

Em segundo lugar, como já pontuado no capítulo anterior, a posse possui função social manifesta, enquanto a propriedade, por ser vínculo de maior abstração, demanda atos de regulação, fiscalização e concreção. Assim sendo, a proteção da posse associa a moradia mais ao seu valor de uso, enquanto a propriedade, por excelência, representa seu valor de troca e adequação da moradia à plena circulação dela no mercado. Por mais que a propriedade, um dos institutos basilares do direito ocidental de viés liberal e capitalista, permeia o imaginário jurídico e social como a forma de maior proteção do indivíduo e da família, usá-la como base jurídica dos processos de regularização fundiária pode ser uma atitude temerária. Rolnik (2015, p.197) destaca que a moradia regularizada poderia ser objeto de alienação ou de ônus real que colocaria os beneficiários novamente em situação de risco. Ainda que a titulação via documentação da posse não impeça integralmente as possibilidades de negociação por mecanismos e mercados informais, essas são restringidas e desestimuladas quando não fundadas em título de propriedade.

A segunda característica do direito à moradia adequada é a localização (CDESC, 1991). É necessário compreender a moradia para além do simples abrigo que representa a separação do âmbito da intimidade para o âmbito da vida pública. A moradia deve estar situada em local onde os serviços estejam ao alcance do morador e que possa ter sua dignidade atendida e promovida por tais prestações. Como será indicado no tópico específico sobre serviços públicos e infraestrutura, bem como trabalhado no tópico de planejamento, a integração desses elementos passa por um duplo processo de priorização de investimentos públicos em áreas carentes e assentamento populacional nas áreas já devidamente servidas<sup>175</sup>. Além da dimensão da infraestrutura, a localização deve promover a não segregação urbana, de modo a possibilitar o encontro das diversidades e eliminando a explícita dicotomia de espaços dos servidos e espaço dos servidores.

O terceiro ponto integrante do conceito estabelecido pelo comentário geral é a economicidade (CDESC, 1991, *online*). Este representa o impacto que a manutenção da posse da moradia representa no orçamento familiar, intensificando a vulnerabilidade econômica. Em parâmetros traçados pelo Fundação João Pinheiro (2021, p.19), a economicidade não é atendida quando pelo menos 30% da renda familiar é consumida pelo custeio da moradia, percentual

---

mais amplo o conceito de direito à moradia, mais amplas teriam de ser as restrições ao direito de propriedade, para que o direito à moradia fosse concretizado”.

<sup>175</sup> Nesse sentido, o Plano Diretor de Fortaleza, a Lei Complementar n. 62 de 2009: “Art. 133 - As Zonas Especiais de Interesse Social 3 - ZEIS 3 - são compostas de áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificados ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como aos demais usos válidos para a Zona onde estiverem localizadas, a partir de elaboração de plano específico”.

esse que será proporcionalmente mais impactante à medida que a renda familiar esteja próxima ao salário-mínimo. Também integra a economia o custo para manutenção e fruição dos serviços públicos formalizados, os quais normalmente geram um impacto sobre a renda dos mais necessitados. Deste modo, estabelecer faixas de isenção e tarifas módicas pode representar uma estratégia de válida implementação.

O quarto ponto integrante é a habitabilidade, a qual compreende a segurança estrutural e a higidez ambiental e sanitária da moradia (CDESC, 1991, *online*). As moradias devem ser espaços de saúde e proteção e não de vulnerabilidade. Em consonância, as soluções autoconstruídas que necessitam de maximização de um terreno diminuto muitas vezes implicam em estruturas frágeis, sem entrada para luz solar e devida circulação de ar (Abramo, 2007, p.42), e de tal modo possuem habitabilidade que merece ser aprimorada. Ressalta-se, ainda, que a habitabilidade está em direta interação com o ambiente, de modo que a identificação de espaços habitáveis depende de variáveis sociais, regionais e ambientais.

O quinto ponto é relacionado à acessibilidade, o qual inclui variadas questões: a) proximidade a serviços públicos, de modo que facilite a fruição destes; b) proximidade de áreas de lazer e de espaço público, permitindo a apropriação e a conexão com esses espaços; c) eliminação de barreiras e dos obstáculos que geram dificuldades especiais para as pessoas com deficiências motoras ou com mobilidade reduzida, o que se conecta não apenas às pessoas com deficiência, mas também as crianças e idosos; d) a eliminação de barreiras simbólicas e sociais que segregam determinados corpos indígenas, imigrantes, pessoas trans, pretos e outros grupos vulneráveis no nosso país de uma presença sem risco e violência em nossas cidades.

Por fim, a adequação cultural apresenta que a garantia de moradia adequada não pode ser o estabelecimento de um padrão universal, geralmente inspirado nos modelos das cidades capitalistas do atlântico norte. Moradia adequada deve repercutir a variação e a adequação cultural, as quais fornecerão nota específica a diversos fatores como segurança jurídica, acessibilidade e habitabilidade. A padronização excessiva que considera realidades urbanas específicas como desejáveis e universalizáveis pode ser fator que opera no reverso do esperado pelo comentário geral. Em outras palavras, pode, ao invés de promover os direitos humanos, ser fator de vulnerabilidade<sup>176</sup>.

---

<sup>176</sup> Esse é o caso revelado pela pesquisa de Norma Maria Bentes de Sousa (2014, p.116) sobre o direito à cidade e a invisibilidade indígena em Manaus. Afirmou a pesquisadora: “Os planos, programas e projetos impostos à região, especialmente pelo governo militar, conceberam a Amazônia (e o estado do Amazonas) como um espaço “vazio”, desconsiderando a população que a habitava, especialmente a população indígena. Essa visão estava sintonizada com a política oficial de tutela aos indígenas, por serem considerados incapazes de autodeterminarem-se para promover sua integração à sociedade nacional”.

Note-se, assim, que a adequação cultural passa a implicar uma postura ativa e propositiva dos territórios que recebem as atividades de planejamento e regularização (Casimiro, 2010, p.241), incluindo a demanda, para a sua concreção, uma compreensão de um planejamento urbano social e democrático. Através da participação, as especificidades culturais poderão se expressar e, de tal modo, evitar reduções sociais, jurídicas e epistêmicas na construção das alternativas habitacionais.

Por fim, o Direito à Moradia adequada enseja uma nova postura estatal que não consista no reforço da lógica capitalista de produção da moradia. Embora não seja fácil dissociar a institucionalidade estatal dos processos determinados pelo modo de produção dominante e vigente, fato é que esse direito jamais será universalizado caso não opere sobre lógica propriamente jurídica sem intrusão do código do sistema econômico. Portanto, deve-se criar políticas públicas consistentes de oferta de moradia e habitação e refutar a ação do estado como orientada pelo princípio da subsidiariedade (Gabardo, 2018), ou seja, somente em caso de insucesso do mercado formal.

A incapacidade do mercado em promover a moradia como direito pode ser evidenciada por pesquisas realizadas no campo da economia urbana. Em pesquisa elaborada por Abramo (2007) com foco nos mercados formal e informal do solo na cidade do Rio de Janeiro, o pesquisador pontuou que alguns dos fatores trabalhados pelo setor imobiliário para a atração de consumidores e para valorização dos bens comercializados era justamente a busca por distinção socioespacial. Em termos mais diretos, distinguir-se, separa-se, se colocar acima aquilo é compreendido como humilde e popular, eram fatores de valorização imobiliária. Essa pesquisa lança luzes interessantes sobre a temática, pois não trabalha apenas a escassez em sua abordagem tradicional, que consiste numa insuficiência de oferta em relação à demanda, mas a sua associação a uma distinção social simbólica e a uma segregação social que era desejada. Em tal sentido, a escassez deixa de ser um insucesso do mercado para ser algo almejado por esse. Que a moradia não era economicamente acessível para uma parte significativa da população era elemento de influência para decisão final dos adquirentes.

Como dimensão central do direito à cidade, a moradia adequada já inclui em si a convergência entre diversos outros direitos para a sua plena realização. Contudo, direito à cidade e direito à moradia não se confundem, dado que o primeiro adota, além de um caráter prestacional, dimensões relacionadas às liberdades urbanas importantes para uma fruição digna da vida urbana e dimensão política ativa através da sua demanda por democracia urbana. No entanto, apesar das diferenças, a moradia será questão central a ser considerada em decisões de política urbana que se proponham a afirmar o direito à cidade.

Note-se, assim, que a moradia enquanto produto não constrói cidades segregadas e violadoras de direitos como uma externalidade não esperada. Não se trata apenas de formulações como as que podem ser resumidas na frase “habilitando os mercados para trabalharem” (World Bank, 1993). A segregação e o déficit habitacional não são falhas do mercado imobiliário capitalista, mas a sua própria realização. Reverter, portanto, o domínio da lógica de mercado sobre a forma de produção e de acesso à moradia se torna um passo necessário para a concreção de uma sociedade livre, justa e solidária.

#### ***4.1.4 Serviços públicos, mobilidade e saneamento***

Em continuidade à exposição analítica dos conteúdos componentes do Direito à Cidade, segue-se agora para a reflexão de temas de extrema relevância: serviços públicos, mobilidade e saneamento.

Os serviços públicos<sup>177</sup>, cuja responsabilidade alcança todos os entes federativos e pode ter sua prestação realizada por agentes não estatais<sup>178</sup>, representa uma das condições necessárias e fundamentais para a concretização dos objetivos fundamentais da República. Determinações como sociedade livre, justa e solidária, promoção do bem de todos e erradicação da pobreza, da marginalização e das desigualdades sociais e regionais são diretamente dependentes do grau de efetividade dos serviços públicos (Schier, 2016, p.159).

Dissertar sobre serviços públicos é abordar a materialização da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/1988), da cidadania (art. 1º, II, CF/1988), da igualdade (Art. 5º, CF/1988) e da submissão da ordem econômica à justiça social (Art. 170, CF/1988). Consiste na atuação estatal efetivamente comprometida com a realização de direitos e que cotidianamente pode colaborar para um sentimento de pertencimento com a cidade e de

---

<sup>177</sup> A questão da definição técnica de serviços públicos é tortuosa e não será enfrentada profundamente neste trabalho. Em linhas gerais, existem três linhas de interpretação para os serviços públicos. A primeira linha de interpretação é subjetiva, a qual pontua que os serviços públicos seriam “um organismo público, ou seja, uma parte do aparelho estatal”. (Mello, 2017, p.34) Na linha subjetiva, há perspectivas que indicam que os serviços públicos se identificariam com toda a estrutura estatal, não sendo apenas uma das funções administrativas ao lado do poder de polícia, do fomento e da intervenção. A segunda linha de interpretação é a objetiva ou material, na qual o ponto central de análise se situa não na institucionalidade estatal. Aqui, os serviços públicos passam a integrar o conjunto de atos, processos e bens orientados a viabilizar prestações essenciais ao bem-estar social. Em razão da essencialidade e da conexão com o interesse público, os serviços públicos na dimensão objetiva estariam na submissão do regime jurídico administrativo, compreendendo a incidência de poderes e deveres jurídicos especiais. Por fim, a terceira linha de interpretação é a que situa o foco de análise no regime jurídico. Serviço público não seria, apenas, uma prestação estatal ou a prestação de uma utilidade pública, mas o conjunto de atividades prestacionais (o que não incluiria o poder de polícia) que estariam submetidos ao regime jurídico específico da função administrativa (admitindo-se que as relações jurídico privatistas também são prestadoras de atividades essenciais à coletividade) (Mello, 2017, p.38-42).

<sup>178</sup> Conforme a Constituição Federal de 1988: Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

emancipação dos cidadãos. Com Daniel Wunder Hachem (2013, p.391), pode-se argumentar que não é suficiente “a concessão de tais direitos de forma individualizada pelo Judiciário. É preciso uma atividade administrativa racionalmente planejada.”

Os serviços públicos também se enquadram na classificação do salário indireto. Essa visão, que exorbita a classificação tradicional dos serviços públicos numa ótica estritamente jurídica, insere a temática em considerações econômicas na sua interpretação. A estrutura base da classificação como salário indireto, tem como premissa que o salário é o valor pago pelo empregador para remunerar o serviço prestado pelo empregado e para permitir que satisfaça as necessidades materiais e emocionais. No entanto, dado que há um flagrante descompasso entre o salário-mínimo real e as reais necessidades dos trabalhadores<sup>179</sup>, os serviços públicos, em especial quando prestados em gratuidade, garantem que a população consiga atender suas necessidades materiais, ainda que em contextos de salários baixos. Isso contribui para uma redução da pressão por melhorias salariais, enquanto garante a permanência de ampla base da população economicamente ativa.

A função dos serviços públicos como salário indireto pode ser qualificada como condição de possibilidade para a manutenção das relações de produção (Silva, 1984; Oliveira e Bastos, 2016). Dado que o mercado se beneficia dos serviços públicos, é preciso chamá-lo em sua responsabilidade política na contribuição do custeio dos serviços públicos e priorizar o financiamento por instrumentos tributários de arrecadação e destinação difusas como os impostos em detrimento das taxas, que irão pesar apenas sobre os usuários diretos.

A integração dos serviços públicos ao direito à cidade beira a tautologia, contudo, merece desdobramentos para uma compreensão intensa da relação entre os dois conceitos.

Em primeiro lugar, o direito à cidade, em sua normatividade, propõe a visualização da cidade como bem comum, marcado pela prevalência do valor de uso (utilidade sociais) sobre o valor de troca (mercadoria) e orientado à emancipação de sua população<sup>180</sup>. Nota-se, portanto, que não é apenas um direito à cidade que “está aí” ou à manutenção de um *status quo* e não se resume a uma mera integração dos cidadãos a uma estrutura urbana injusta e desigual.

---

<sup>179</sup> Conforme o Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família, com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

<sup>180</sup> Verifica-se que afirmar um direito centrado no valor de uso em detrimento de um valor de troca apresenta-se como tarefa árdua, quicá impossível, numa ordem jurídica capitalista. Nesse sentido, o direito à cidade compreende um tensionamento dentro dessa ordem por afirmar um valor de uso em um sistema legal que se movimenta pelo valor de troca. De tal modo, algumas possibilidades se mostram no horizonte: a captura do direito à cidade pela lógica capitalista ou a sua atuação para abrigar espaços de resistência interna ao capitalismo.

O Direito à Cidade, como formulado por David Harvey, vislumbra nos reconstruir a partir do momento em que há a reconstrução da cidade. E essa reconstrução, se orientada sinceramente, deverá incluir na pauta a temática dos serviços públicos. Somente com saúde, educação, mobilidade, iluminação pública, entre outros, é que será possível construir cidades justas e acolhedoras. Dissociar os dois temas não implica em vantagens analíticas ou práticas.

Contudo, o Direito à Cidade é uma constante pauta por materialidade que implica não apenas em ação concreta, mas uma perspectiva estratégica que inclua as múltiplas camadas que formam a estrutura social das nossas cidades. Habitualmente, os serviços públicos são devidamente associados a um dever de prestação universal, que deve beneficiar todas as pessoas indistintamente, sem discriminação de origem, cor, gênero, orientação sexual, entre outros. A universalidade, contudo, não deve afastar a igualdade material<sup>181</sup>.

Sem prejuízo da universalidade, valor plenamente conectado às pautas emancipatórias, as transformações materiais dos serviços públicos compreendem considerações dos limites temporais, espaciais e econômicos. Deve-se reconhecer a básica impossibilidade de fazer tudo ao mesmo tempo. Com isto, quer-se considerar que o papel dos serviços públicos na construção do direito à cidade deve se pautar e reconhecer as desigualdades reinantes nos centros urbanos brasileiro e estabelecer como prioridade a execução de ações que viabilizem melhores condições de vida para aqueles que mais precisam<sup>182</sup>. Logo, isto expõe que a pauta dos serviços públicos se insere em um plano conflituoso e repleto de dissensos políticos e

---

<sup>181</sup> Na lição de Sarlet (2022, p.161): “De acordo com o princípio da universalidade, todas as pessoas, pelo fato de serem pessoas, são titulares de direitos e deveres fundamentais, o que, por sua vez, não significa que não possa haver diferenças a serem consideradas, inclusive, em alguns casos, por força do próprio princípio da igualdade, além de exceções expressamente estabelecidas pela Constituição, como dá conta a distinção entre brasileiro nato e naturalizado, algumas distinções relativas aos estrangeiros, entre outras”.

<sup>182</sup> Sobre a igualdade, apresenta-se lição de Biltis Diniz Paiano (2022, p.20): “Podemos perceber que a concretização da igualdade, agora no seu conceito material, não é uma tarefa fácil e não será realizada rapidamente, no entanto, para tal o Estado tem o papel fundamental de executar a proteção da igualdade, por meio eficaz do controle de diferenças e, conseqüentemente, o amparo do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana. Dessa forma, o Estado, por meio de políticas públicas, deve promover ações concretas direcionadas aos grupos desfavorecidos. É por esse motivo que as constituições sociais são atualmente marcadas em diversos artigos pelo compromisso em equilibrar as desigualdades sociais”. Discorrendo sobre o tema, Marcelo Neves (2006) descreve dois caminhos possíveis para a compreensão da igualdade social e a igualdade jurídica. A primeira, é uma relação de fundamentação e derivação, onde a importância fundamental do princípio de igualdade depende da existência de uma esfera pública diversificada, na qual o respeito mútuo e simétrico pelas diferenças seja estabelecido e disseminado. Portanto, esse princípio deve ser considerado pressuposto para que os sistemas político e jurídico estabeleçam o princípio secundário de tratamento igualitário. Em outras palavras, o primeiro seria construído com base na esfera pública pluralista, enquanto o segundo seria uma resposta sistêmica às demandas de igualdade na integração jurídico-política. Entretanto, o autor dá preferência à concepção da pressuposição recíproca, na qual existem duas perspectivas principais a serem consideradas em relação ao tratamento igualitário no contexto jurídico-político. A primeira perspectiva é interna e sistêmica, e refere-se à neutralização das desigualdades no ambiente em questão. A segunda perspectiva é externa e relacionada à esfera pública pluralista, abrangendo o direito de ser tratado como igual e o direito ao respeito e consideração igualitários.

econômicos sobre onde será o seu foco de implementação. Dentro desses dissensos, a pauta normativa do direito à cidade orientará o processo decisório em favor dos mais vulneráveis.

A igualdade dos serviços públicos urbanos não pode ser uma igualdade formal, abstratamente afirmada e que não visualiza as constantes hierarquizações feitas no cenário urbano (espaços do poder/espaço do controle; espaço dos servidores/espaço dos servidos). Essas hierarquizações, que diretamente afetam o modo como a cidadania efetivamente se constrói no nosso país, devem ser reconhecidas e combatidas. O não reconhecimento dessas distinções afeta a capacidade de adequação social do sistema jurídico.

Reconhecida a existência de necessidades especiais (e espaciais), o poder público deve adotar uma dupla postura em relação aos serviços públicos no ambiente urbano. Priorizar investimentos em áreas que mais necessitam e priorizar a permanência ou assentamento das populações mais necessitadas nas áreas mais estruturadas.

Com relação à primeira postura (priorizar investimentos em áreas que mais necessitam), trata-se de uma questão de elencar prioridades orçamentárias que visem reverter o processo de exclusão existente nas cidades brasileiras. Trata-se de uma prioridade dependente de uma decisão política, mas que terá a legalidade assegurada tanto pelo marco legal do Direito Urbanístico brasileiro como pelo Direito Tributário pátrio, uma vez que a não vinculação dos impostos não demanda que o valor arrecadado permaneça nas áreas de maior arrecadação.

Todavia, como abordado nos subtópicos anteriores, uma expansão sem limite da infraestrutura urbana pode não ser exequível do ponto de vista econômico e poderá gerar pressões sobre o ecossistema que afetam diretamente as temáticas de sustentabilidade. Reconhecidas essas variáveis, o acesso aos serviços públicos não deve apenas compreender a ampliação da rede de cobertura destes, mas deve implicar, igualmente, em medidas que permitam a presença e a moradia da população mais necessitada em regiões já contempladas e com possibilidades de adensamento<sup>183</sup>. Como se identifica, a sustentabilidade deve informar a compreensão dos serviços públicos.

Uma das maiores consequências da constante mercantilização das cidades é a capacidade do mercado de se apropriar do patrimônio difuso da sociedade e transformar em valorização imobiliária (Abramo; Farias, 1998). Seja um lote urbano ou uma edificação, o valor é diretamente dependente da presença da infraestrutura e da existência de serviços e

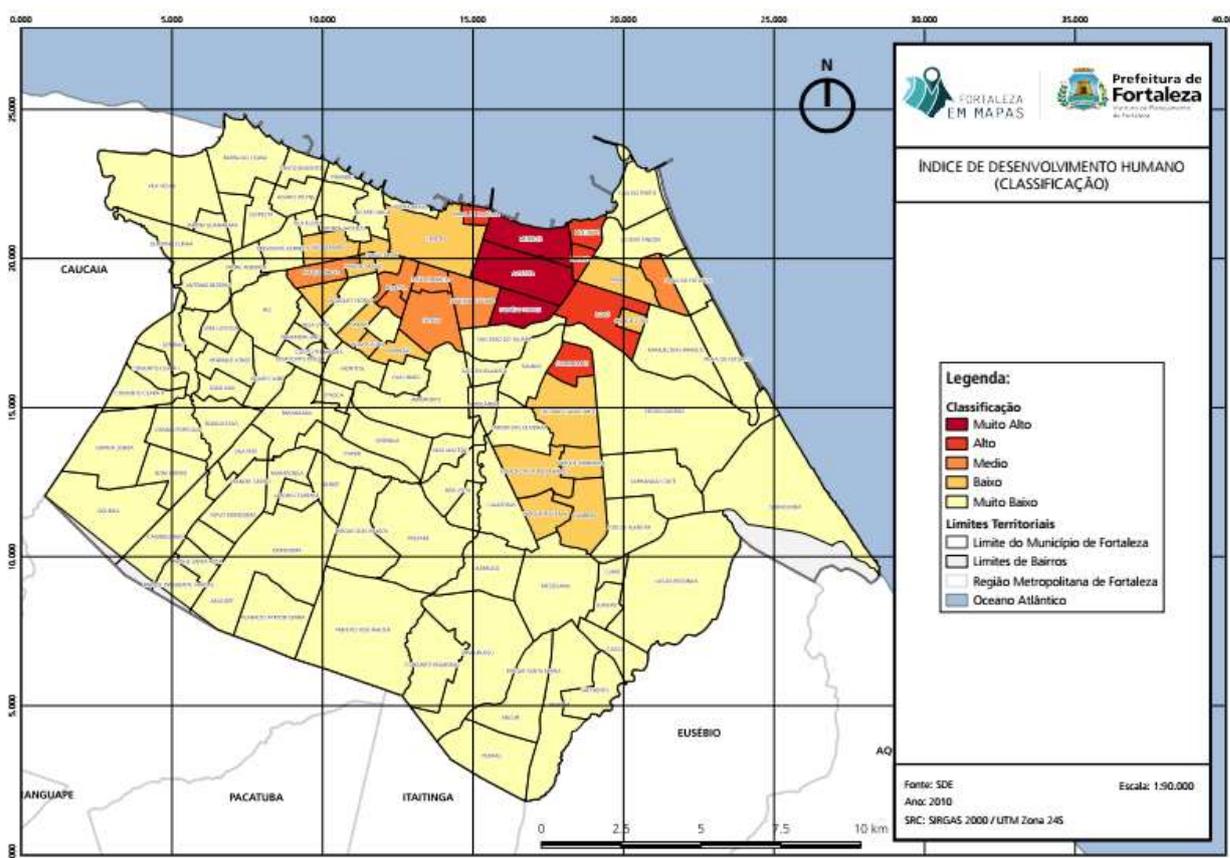
---

<sup>183</sup> Nesses termos dispõe o Plano Diretor de Fortaleza: “Art. 57 - O ordenamento territorial do Município, consoante os objetivos gerais da política urbana, atende às seguintes diretrizes: IV - indução à intensificação do uso e ocupação do solo e a ampliação dos níveis de adensamento construtivo nas áreas com disponibilidade de infraestrutura e serviços urbanos e com significativa presença de imóveis não utilizados e subutilizados”

comodidades urbanas (áreas de lazer e áreas verdes também integram esse processo). A escassez desses elementos é explorada por um mercado cujo acesso é de difícil consecução para a maioria da população.

Ante as considerações levantadas, a inovação do direito à cidade em tema tão tradicional como os serviços públicos consistem na necessidade de pôr em evidência as desigualdades sociais e sua projeção territorial<sup>184</sup>. Através dessa reflexão, será possível uma avaliação da efetividade e da acessibilidade dos serviços públicos que superem discursos genéricos e textualmente universalizantes. Trata-se de uma necessidade para os serviços públicos serem pensados na imanência dos territórios, o que poderá gerar consequências positivas para a sua implementação. Para fins de exemplos, convida-se para uma reflexão mediada para o mapa do índice de desenvolvimento humano da cidade de Fortaleza, Ceará.

Figura 1 - Mapa do Índice de Desenvolvimento Humano do Município de Fortaleza



Fonte: Fortaleza (2023, online)

<sup>184</sup> Nesse sentido, o Plano Diretor de Fortaleza: Art. 3, § 1º, inciso I: As funções socioambientais da cidade serão cumpridas quando atendidas as diretrizes da política urbana estabelecidas no art. 2º da Lei Federal nº 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade - das quais cabe ressaltar: a promoção da justiça social, mediante ações que visem à erradicação da pobreza e da exclusão social, da redução das desigualdades sociais e da segregação socioespacial.

Considerando que a capital cearense possui uma extensão territorial relativamente reduzida se comparada a outras capitais e até a municípios vizinhos, o mapa acima permite visualizar, que dentro dos 312 km<sup>2</sup> de Fortaleza (IBGE, 2023, *online*), existem territórios que compreendem todas as classificações do índice de desenvolvimento humano. As classificações muito alta, alta e média são concentradas entre a região central e na orla de Fortaleza. Torna-se patente que as condições degradantes de vida não são uniformes e que, por consequência, a necessidade de serviços públicos também não o são. Logo, é fundamental que a expansão dos serviços públicos deve visualizar as desigualdades e se orientar para a sua eliminação. Dadas tais considerações, a organização e a execução dos serviços públicos devem ser articuladas para reverter esse processo, o que implicará necessariamente outra dimensão do direito à cidade que será trabalhada posteriormente: o planejamento social e democrático.

No entanto, falar de serviços públicos urbanos desemboca numa atenção especial sobre os serviços de mobilidade.

Entre os direitos que são componentes do direito à cidade, o inciso I, do artigo 2º, do Estatuto da Cidade, elenca o direito ao transporte. Em igual sentido, o artigo 6º, da Constituição Federal apresenta, após redação fornecida pela emenda constitucional n. 90, de 15 de setembro de 2015, também lista o direito ao transporte como direito social. Embora a palavra transporte seja a escolhida, há razões jurídicas e hermenêuticas suficientes para compreender que a melhor definição ao direito assegurado seria o direito à mobilidade<sup>185</sup>.

Nesse contexto, pode-se questionar: qual a vantagem teórica e prática para o uso de mobilidade e ao invés de transporte? Essa pergunta é pertinente, uma vez que a ciência jurídica não deve produzir teorizações estritamente especulativas ou para mero deleite intelectual. Deve-se demonstrar a melhor compreensão e operação do sistema jurídico e maior concretização dos valores constitucionais quando há a opção pelo termo mobilidade.

A expressão “transporte” está, em seu uso habitual, conectada ao serviço público de transportes e à infraestrutura viária. Nesse caminho, debate-se o regime jurídico da prestação (se forma direta pela administração pública ou pela iniciativa privada via concessões), a modicidade das tarifas, a segurança dos usuários, a eficiência do meio escolhido e a diversidade de modalidades ofertadas. Ainda que essa perspectiva seja importante, o debate em torno de transporte acaba por continuar excessivamente dependente dos temas serviços públicos e

---

<sup>185</sup> Recordar-se que esse expediente, de ir além do texto expresso, é reconhecido tradicionalmente na reflexão jurídica tradicional, sendo caso paradigmático o *caput* do artigo 5º da Constituição Federal. Ocorre que, apesar de reduzir sua aplicação para brasileiros natos e naturalizados e estrangeiro residentes, assegura direitos fundamentais que são extensíveis a estrangeiros, não residentes, apátridas e até a pessoas jurídicas.

infraestrutura. Tal compreensão é expressa no inciso I, da lei 12.857/2012, que considera transporte o “conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana”.

É nas possibilidades em exceder o debate usual em torno do tema transportes que a expressão mobilidade pode nos ajudar a superar esquemas ultrapassados e abrir perspectivas normativas mais consequentes aos direitos fundamentais. Mobilidade, nesse sentido, passa a se integrar não apenas os serviços públicos de transporte, mas outras dimensões como a mobilidade ativa como o uso de bicicletas e a locomoção a pé, até a questão da proximidade entre a moradia e as utilidades e comodidades urbanas (Barczak; Duante, 2012, p.20 – 22). Mobilidade é, portanto, um termo intimamente conectado com a acessibilidade. Nas palavras de Amanajás e Klung (2016) “mobilidade é o grande instrumento de exercício do direito à cidade e, portanto, de acesso a serviços, emprego, cultura, lazer, educação e bens”. Nesse sentido, a lei 12.587/2012, no inciso II do artigo 4.º conceitua como “condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano”.

Considerando especificamente a locomoção via bicicletas, deve-se considerar uma série de questões como segurança dos ciclistas, a remoção de barreiras urbanas, superação de vias pensadas exclusivamente para o transporte motorizado (tal qual viadutos) até a obrigatoriedade de instalação de paraciclos (âmbito esse que já se insere nas posturas municipais e não na temática estrita dos serviços públicos de transporte) (Santos; Santos, 2022).

Quando a ênfase passa para o deslocamento a pé, a questão, além de incorporar a segurança da integridade física, realça o combate às inúmeras barreiras urbanas existentes nas cidades. Nestas se incluem longas avenidas sem faixa de pedestre, a prioridade dos semáforos para o fluxo de veículos em detrimento dos pedestres<sup>186</sup>, calçadas desniveladas ou esburacadas, ausência de adaptações para cadeirantes ou deficientes visuais, entre outros fatores. A recorrência dessas barreiras urbanas realça a não consideração das neurodiversidades e as diversidades de corpos, enfatizando que as nossas cidades persistem em sua morfologia estruturadas para a população economicamente ativa<sup>187</sup>.

---

<sup>186</sup> Segundo estudo de Duin, Lebrão e Antunes (2017, *on line*), considerando amostra de 1191 indivíduos com 60 anos ou mais, identificou que quase 98% dos participantes não andam em velocidade suficiente para cruzar uma via com o semáforo de pedestres.

<sup>187</sup> Uma das consequências da estruturação de cidades capitalistas é o fato de os serviços públicos serem constituídos, em sentido imediato, para auxiliar a reprodução da força de trabalho. Deste modo, o transporte é sobretudo orientado para o horário comercial e fluxo de casa e trabalho. Logo, aqueles que não são vistos, imediatamente, como sujeitos cuja força de trabalho seja passível de apropriação, estão no centro das reflexões sobre a estrutura urbana e os transportes. Como tentativa de reverter esse processo, a Convenção Internacional

Entretanto, as dimensões do direito à cidade trabalham em interação dialética. Aplicando-se à discussão da mobilidade, deve-se realçar que uma cidade acessível para todos não se resume às possibilidades de deslocamento, mas deve incluir a redução dos grandes deslocamentos.

A estrutura urbana de várias cidades brasileiras registra uma acentuada separação entre os espaços de moradia e os espaços de trabalho. Devido a isso, uma parte significativa do cotidiano da classe trabalhadora brasileira passa a ser a permanência por longas horas nos transportes públicos para a realização de movimentos pendulares. Esses se caracterizam pelas longas distâncias a serem percorridas por trabalhadores e estudantes para alcançar seu destino e para exercerem atividades tão importantes para a sua sobrevivência ou para o seu desenvolvimento.

Essa lógica pendular se integra a uma estrutura segregacionista de distanciamento de classes. Os espaços de lazer e de moradia das classes não se confundem e se diferenciam. O encontro se dá pela mediação da relação trabalhista (onde a subordinação estabelece a existência de um poder disciplinar), caracterizada pela apropriação por um da força de trabalho de outro. Essa estrutura segregacionista gera um tecido social fraturado e com sérias dificuldades de gerar um discurso democrático de emancipação e inclusivo. O sistema de transporte passa a ser, portanto, uma ponte entre as diferentes cidades (e os diferentes “Brasis”). Entretanto, não é um encontro baseado no reconhecimento mútuo e na isonomia, mas o encontro entre trabalhadores, empregadores e tomadores de serviços. Trens, metrô e corredores de ônibus funcionam como possibilitadores desse encontro entre os socialmente desiguais. Após a satisfação das necessidades de produção e de apropriação, os transportes reduzem a oferta de serviço e o deslocamento nas horas de lazer se torna ainda mais tortuoso.

Como forma de redução de deslocamento, há a necessidade de enfatizar o duplo processo na discussão realizada no subtópico da terra urbana e infraestrutura, qual seja: priorizar o investimento em serviços públicos para regiões mais necessitadas e, em paralelo, possibilitar o adensamento das regiões que possuem a infraestrutura ou que a expansão desta seja mais simples, econômica e sustentável. Logo, sem atacar o nó que envolve infraestrutura e moradia adequada, o direito à mobilidade será dificilmente atendido.

---

sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência estipula que “Estados Partes tomarão as medidas apropriadas para assegurar às pessoas com deficiência o acesso, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, ao meio físico, ao transporte, à informação e comunicação, inclusive aos sistemas e tecnologias da informação e comunicação, bem como a outros serviços e instalações abertos ao público ou de uso público, tanto na zona urbana como na rural”.

Em face do exposto, deve-se questionar a validade e a racionalidade jurídica com a qual alguns conflitos urbanos são pontuados e classificados. Por exemplo, o conjunto de violações de direitos representados pelas obras do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) da cidade de Fortaleza. Em seu projeto original, teria por consequência uma ampla estratégia de remoções de famílias de suas moradias e o seu reassentamento em quinze quilômetros de distância. Essa questão foi apresentada, pelas autoridades públicas envolvidas, como um difícil conflito entre mobilidade e moradia e que, diante da complexidade, soluções difíceis deveriam ser tomadas (Rodrigues; Frota, 2015). O mesmo pode ser listado em relação às obras de infraestrutura planejadas para a cidade de Salvador que vão impactar a comunidade do Tororó e representar em remoções e despejos (Lima *et al*, 2021).

Os dois casos se conectam pela tentativa que iniciativas de legalidade questionável e politicamente autoritárias (uma vez que a abertura para o diálogo decorre apenas da resistência jurídica e da mobilização de atores comprometidos com a reforma urbana) de capturar uma pauta legítima — a mobilidade — para ações violadoras do direito à moradia, imediatamente, e do direito à cidade, mediamente. A rigor, há uma contradição performativa da administração pública, pois esta termina violando o que deseja proteger: ao promover supostamente a mobilidade, remove famílias e gera nova pressão sobre os transportes, dado que estas famílias serão realocadas em regiões distantes.

A mobilidade, portanto, integra-se à discussão da sustentabilidade das cidades e impõe uma reflexão sobre os instrumentos que tornem a circulação de pessoas mais sustentável (Jereissati, 2020). Em termos de sustentabilidade ecológica, pensar soluções não dependentes do transporte motorizado são essenciais para uma relação com o meio ambiente. Em termos sociais, a ação sustentável deve compreender a redução dos riscos de vulnerabilidade social, envolvendo a importância da não segregação e o não rompimento das redes de proteção criadas pelos vínculos comunitários. Econômica, em razão de que a incessante expansão da estrutura viária, seja qual for a aposta (veículo particular, veículos sobre trilhos como trens, metrô e VLTs ou ônibus), gera enorme pressão orçamentária para o Estado para atender uma demanda crescente.

Dando, ainda, sequência à análise dos serviços públicos urbanos, faz-se fundamental a análise de outro campo de relevância: o serviço público de saneamento<sup>188</sup>.

---

<sup>188</sup> Nos termos da lei 11.445/2007: “Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição; b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de

A relação entre saúde, ou a sua falta, e centros urbanos não é atributo exclusivo da modernidade e da cidade pós-industrializada, muito menos algo restrito ao Brasil. As cidades são frequentemente descritas em obras históricas ou fictícias como espaços de riscos, de sujeira e de desordem (Patron, 2019). Questões sanitárias, em igual medida, também foram mobilizadas por discursos higienistas (Costa, 2013) que passaram a justificar uma série de preconceitos e ações públicas contra a população mais pobre, como a remoção de cortiços e de favelas de regiões centrais e a vacinação compulsória. A população pobre, normalmente vítima das enfermidades comuns das áreas urbanas, passaram a ser confundidas como causas ou como fator de potencialização das doenças.

Trazendo para o debate da saúde para um contexto mais próximo de evolução da pauta da reforma urbana, a questão do saneamento básico sempre se fez presente, uma vez que a casa, isoladamente considerada abrigo, não é suficiente para proteção da integridade e da dignidade humana. Em certa medida, em paralelo ao movimento nacional da reforma urbana, o Brasil também foi palco de uma mobilização social importante e teve incidências na Assembleia Nacional Constituinte: o movimento sanitarista. O movimento, cuja força crescente se tornou notável na década de 1980, foi fundamental para a concepção do Sistema Único de Saúde, assim como conseguiu penetração nas camadas populares e contribuiu para estabelecer uma das estruturas mais capilarizadas de participação social e cidadã do Brasil pós-constituição. Era a saúde ganhando contornos mais éticos e democráticos na sua abordagem.

As pautas da reforma urbana e do movimento sanitaristas são fortemente conectadas (Menicucci; Brasil, 2010), o que pode ser visualizado a partir de uma interpretação do artigo 196 da Constituição Federal:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O artigo 196 pode ser dividido em duas partes. A primeira vislumbra o direito à saúde como conectado a políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doença

---

infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reúso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes”.

e a segunda ressalta a saúde como direito de acesso universal e igualitário aos serviços relacionados à promoção, proteção e recuperação. Pode-se afirmar que o Direito à Cidade integrará as duas partes, mas sobretudo a primeira.

Ao enfatizar a redução de riscos, a Constituição Federal, com muita prudência, jogou foco para uma autêntica promoção da saúde e não apenas ao tratamento de doenças. Isso consiste, entre outros argumentos, numa acertada avaliação com ênfase, em primeiro lugar, na maior eficiência econômica<sup>189</sup> que a prevenção pode ter a longo prazo e, segundo lugar, as sequelas que certas doenças podem gerar, ainda que bem tratadas, danos permanentes. Desta forma, promover a saúde, para além de estratégias farmacológicas, equipamentos hospitalares, tecnologia e profissionais da medicina, atravessa a circunstâncias sociais e econômicas que incluem segurança alimentar, lazer (pois a saúde não é apenas física), salubridade do ambiente doméstico, serviço de esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos<sup>190</sup> e fornecimento de água. A saúde não se promove sem emprego e renda, sem segurança do trabalho, sem educação, sem informação e sem um meio ambiente sadio. É imperativo, de tal modo, a compreensão holística dessa temática que por tantas vezes é reduzida no debate público. Em pesquisa sobre o Rio de Janeiro, Szwarcwald *et al* (1999, *online*), concluíram<sup>191</sup> que a “análise geográfica e ecológica do presente trabalho mostra, de maneira nítida, o estreito vínculo entre piores condições de saúde e concentração residencial de pobreza”.

A conexão entre saúde e cidades se tornou especialmente enfatizada no Estado de Emergência decorrente da Pandemia do Novo Coronavírus, pois se tornou possível visualizar como diferentes dimensões do viver e do usar a cidade impactaram como fator de vulnerabilidade para o contágio da doença<sup>192</sup>. Entre esses fatores, pode-se citar a coabitação

---

<sup>189</sup> Nesse sentido, recomenda-se a leitura da pesquisa de Marcos Aurélio Silveira de Oliveira (2019, p.86 – 93) em trecho que apresenta, com argumentação simples e objetiva, as possibilidades de o serviço de saneamento operar como multiplicador fiscal.

<sup>190</sup> A estratégia definida pela política nacional de gestão de resíduos sólidos, instituída através da lei 12.305/2010, apresenta entre os conteúdos mínimos do Plano Nacional de Resíduos Sólidos a eliminação de lixões. Essa determinação é especialmente importante para a dignidade das pessoas residentes em regiões periféricas. Conforme Jacobi (2000, p.153): “Observam-se notórias diferenças quanto à presença de cada um dos componentes da geografia urbana que potencializam problemas ambientais, notadamente aqueles que representam potenciais impactos na qualidade de vida, quando próximos ao local de moradia da população. Referimo-nos às várzeas, córregos, áreas de enchentes, terrenos baldios e lixões nas áreas mais carentes”.

<sup>191</sup> Os autores (Szwarcwald *et al*, 1999, p.26) também apontam para a “(...) necessidade urgente de enfrentar os desafios e implementar medidas e políticas compensatórias para amenizar os efeitos danosos da desigualdade social. É preciso um esforço coletivo para modificar esta situação desastrosa que está sendo experimentada por grande parcela de jovens carentes e afetando gravemente as suas próprias chances de sobrevivência.

<sup>192</sup> A publicação do observatório das metrópoles (Miranda, 2021, p. 12) expõe, de forma bem pertinente, que apesar da suficiente demonstração da conexão entre vulnerabilidade socioespacial e riscos ligados ao coronavírus, a campanha vacinal estabeleceu esse critério para definir a prioridade vacinal: “Nessas condições a imunização por meio das vacinas anticovid é a forma mais eficaz de garantir a vida. No entanto, não houve nenhum tipo de prioridade para esta população no que concerne às políticas de controle e à imunização. Consequentemente, foram

excessiva, o acesso à água encanada e tratada e até a utilização dos transportes públicos (Miranda, 2021, p.12). A pandemia também jogou cores fortes sobre as iniquidades territoriais, uma vez que, após uma disseminação inicial concentrada em regiões de maior poder aquisitivo, o coronavírus passou a vitimar as regiões periféricas onde a população não tinha condições materiais para observar todas as recomendações não farmacológicas de prevenção (Fernandes; Silva; Muniz, 2021, *on line*).

Na questão do saneamento, emergem as questões do esgotamento sanitário e do fornecimento da água. Dados oficiais permitem afirmar que ambos os serviços ainda não são universalizados, mas que há uma deficiência mais significativa no âmbito do esgotamento sanitário (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2017, p.22). Tal qual os transportes, por se tratar de tema relacionado aos serviços públicos e à infraestrutura, os pontos habitualmente aprofundados são a forma de prestação do serviço, a continuidade, a modicidade e o regime jurídico relacionado.

Contudo, sem desconsiderar a relevância desse debate, a racionalidade e a sustentabilidade dos serviços de saneamento devem incluir o perfil locacional dos beneficiários de serviços, sendo insuficiente a discussão exclusiva em torno do regime jurídico da prestação. Assim, retorna-se para uma questão pontuada neste capítulo: a periferização e a segregação da população pobre gera uma necessidade de expansão de serviço e infraestrutura desafiadora para a administração pública (Bazzoli, 2007). Todavia, não cabe, aqui, culpar aqueles que mais sofrem as consequências desta periferização. A segregação da população mais pobre em regiões sem infraestrutura não é um ato de escolha entre opções razoáveis, por operar na esfera do estado de necessidade. Necessita-se, portanto, de uma política urbana que planeje a cidade através do combate à especulação imobiliária e a da realização de habitação de interesse social em regiões dotadas de infraestrutura ou cuja expansão seja mais simples.

É através dessas considerações que a questão de saneamento ganha novos sentidos através do Direito à Cidade, ao ir além das dimensões técnicas que habitualmente dominam o tema e inclui discussões e escolhas de feições éticas, políticas, jurídicas e territoriais. Nesse contexto, a promoção da saúde perpassa como pela construção de cidades brasileiras e como essas cidades são capazes ou não de democratizar o acesso aos serviços e comodidades necessários para uma vida digna. De acordo com Lígia Melo de Casimiro (2018, p.6) as ações desenvolvidas pela política urbana necessitam de uma concepção e promoção fundada numa

---

os vulnerabilizados historicamente que sofreram os maiores impactos da pandemia (pobres, negros, indígenas, populações de rua)”.  
\_\_\_\_\_

atuação pública integrada e global. Essa atuação deve compreender o acesso à terra urbana estruturada, a qual garanta a sustentabilidade ambiental por meio de políticas de saneamento. Tal articulação visa, sobretudo, enfrentar as causas da insalubridade que maltratam as pessoas com vulnerabilidade social.

O trecho apresentado é pertinente, ao conectar o acesso à terra urbana, a análise das desigualdades e a sustentabilidade com o saneamento. Essa conexão deve ser sempre afirmada tendo em vista a íntima conexão entre esses temas e a impossibilidade de se obter substanciais avanços sem adentrar na temática dos padrões de urbanização.

O direito à cidade, ao reunir serviços públicos, mobilidade e saúde, propõe uma abordagem integrada dessas temáticas. Enfatiza-se que, efetivamente, os temas já são conectados, devendo a análise jurídica não separar indevidamente aquilo que a materialidade mantém unido. Além de integrar tais temas, o direito à cidade dá prevalência de sua abordagem em prol dos setores mais vulneráveis, uma vez que somente através da inclusão é que poder-se-á falar em cidades compatíveis com as determinações constitucionais.

#### **4.1.5 Lazer**

Considerando a realidade brasileira, onde uma parte significativa da população luta diariamente pela sobrevivência, apresentar o lazer como pauta normativa integrante por cidades mais justas pode parecer superficial e dispensável. Esse entendimento se torna ainda mais presente se a visão em torno dos direitos e da cidadania ficam restritos à dimensão do trabalho e da produtividade. Nas palavras de Hannah Arendt (2016, p.379), há uma percepção da vida moderna onde o ser humano, representado pela classe trabalhadora, está fortemente constrangido e cercado pelas necessidades da vida. Haveria, assim, uma alienação de qualquer cuidado que não decorresse do processo vital de sobrevivência.

No entanto, o ser humano não é apenas as suas necessidades físicas e biológicas. Não é apenas um ser econômico, ao ir além, inclusive, ao questionar sobre o sentido da sua existência, dos seus atos e das suas escolhas. Há, em nós, uma dimensão cultural e emocional que demanda por mais conexões, realizações e uma compreensão ampliada da vida. Uma dimensão que não deve se deixar aprisionar numa estrita concepção de cidadania, até em razão dos seus limites poucos definidos e das fronteiras difusas. O lazer, em sua indeterminação, abre novas possibilidades que podem alimentar nossa busca por outra realidade urbana.

Em face das considerações acima apresentadas, é importante enfatizar o papel do lazer enquanto pauta constitutiva da do direito à cidade, pois se a nossa visão do que constitui

o ser humano for limitada, por reflexo a nossa compreensão do que é dignidade humana também o será<sup>193</sup>. Este subtópico objetiva enfatizar a centralidade do tema do lazer e seu papel fundamental para a interpretação das outras dimensões do direito à cidade.

Em primeiro lugar, deve-se discutir em qual sentido se trabalha a palavra lazer? Usando uma construção conceitual de Henri Lefebvre denominada sociedade burocrática do consumo organizado, o lazer pode ser mobilizado tanto para atividades de liberdade quanto de controle. No consumo capitalista, o lazer passa a ser formatado como uma mercadoria, perdendo espontaneidade e capacidade de criação. Seja o shopping center, um jogo de futebol profissional, uma viagem turística ou um grande festival, o lazer capitalista já pré-molda a sua experiência, roteiriza comportamentos e disciplina os corpos que estão nele inserido. Existem os espaços para os registros fotográficos, as reações esperadas, as aquisições que são habituais, entre outros elementos que enfatizam mais etapas de controle dos cidadãos. O padrão e a repetição são importantes, ao garantirem a reprodutibilidade da experiência e a sua possibilidade de fornecer como consumo de massa.

Dito isso, o lazer do consumo capitalista integra a dimensão que constitui o direito à cidade? Responde-se que sim, mas, destaca-se, de forma secundária ou marginal. Justifica-se essa resposta, pois, numa sociedade na qual somos orientados para o trabalho e para a produtividade e na qual há um crescente adoecimento psíquico, qualquer forma de lazer passa a ter uma importância para o alívio dos seres humanos. Contudo, não é o lazer capitalista o componente central do direito à cidade. O lazer que aqui preenche o conteúdo do direito fundamental inscrito no artigo 6º da Constituição Federal consiste em novas formas de se apropriar e intervir nas cidades. É um lazer mais espontâneo, criativo e estabelece novas formas de ser e existir nos centros urbanos. O carnaval, a confraternização na praia, o São João, as expressões religiosas, as manifestações artísticas, o simples ócio, os momentos em família, as práticas desportivas, as Paradas LGBTQIAP+, entre outras formas, que atravessam o sagrado e o profano, o sofisticado e o popular, são práticas que rompem com a disciplina laboral e com o consumo controlado e reivindicam novas formas de estar na cidade. Essas formas representam movimentos instituintes (Certeau, 1998) e estabelecem novas relações e conexões entre os cidadãos e as cidades. Representam uma produção do espaço urbano, mais uma vez com Lefebvre (2008), que se conecta ao sentido obra de arte e não obra-produto. Muitos corpos

---

<sup>193</sup> A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no seu artigo 6º, desde o texto original, o lazer como direito social fundamental, mas há poucas ou genéricas indicações sobre a sua efetivação. Menciona-se a necessidade do salário mínimo ser suficiente para cobrir o lazer (Art. 7º, inciso IV), o dever do poder público de incentivar o lazer nas disposições sobre o desporto (art. 217, § 3º), e o dever da família, da sociedade e do Estado para assegurar o lazer as às crianças, adolescentes e aos jovens.

segregados ou ocultados no cotidiano, encontram-se no lazer (um direito social) veículo para exprimir sua liberdade.

Quando uma avenida, por exemplo, é fechada para os carros e aberta aos corpos expostos dos seres humanos, novas conexões, interações e momentos são possíveis. Há uma quebra, ainda que momentânea, de um circuito laboral e que ajuda a perceber as possibilidades e contingências da vida. Além da quebra, há uma resignificação do espaço, visualizando e experienciando nele novas possibilidades que questionam certo determinismo do cotidiano. Essa quebra não ocorre sem conflitos, mas não se deve esperar uma existência urbana livre de dissensos nem a sobreposição absoluta do trabalho sobre o lazer<sup>194</sup>.

Mas qual a função do lazer para as outras dimensões do direito à cidade?

O lazer pode auxiliar na reflexão sobre o direito à mobilidade (Dantas; Pereira; Silva, 2022, p.181) de modo que esta seja pensada não apenas como forma para acessar os postos de trabalho, mas que compreenda o serviço de forma mais ampla para os cidadãos. Faz-se refletir sobre o fornecimento dos serviços em horários não comerciais, os quais são significativamente reduzidos nas horas não destinadas ao trabalho. Também se deve questionar sobre a sua ampliação aos jovens, cujas tarifas podem ser um impeditivo para o deslocamento no espaço urbano.

O lazer também deve ser trazido no componente das políticas sociais que atuam na redução das possibilidades de doenças. Em um século caracterizado pelas doenças psíquicas e emocionais, o lazer é fundamental para minorar as causas de adoecimento da população, cuja restrição da vida ao mundo do estudo/trabalho pode ser um aprisionamento sufocante e maléfico. A isso, conecte-se a dimensão da moradia adequada, pois sem a acessibilidade a equipamentos de lazer e cultura, essa não será atendida e a dimensão do planejamento que deve refletir a cidade não apenas em sua funcionalidade econômica, mas também em termos de uma existência humana ampliada.

Outra tarefa normativa importante para o lazer enquanto direito é a abordagem da relação da sociedade com os espaços públicos e a necessidade de repensar as atividades do poder de polícia conectadas à guarda dos bens públicos. Não deve o poder público, sobretudo

---

<sup>194</sup> Nas palavras de Michel de Certeau (1998, p.174-175), “ao invés de permanecer no terreno de um discurso que mantém o seu privilégio invertendo o seu conteúdo (que fala de catástrofe e não mais de progresso), pode-se enveredar por outro caminho: analisar as práticas microbianas, singulares e plurais, que um sistema urbanístico deveria administrar ou suprimir e que sobrevivem a seu perecimento; seguir o pulular desses procedimentos que, muito longe de ser controlados ou eliminados pela administração panóptica, se reforçaram uma proliferação ilegítima, desenvolvidos e insinuados nas redes de vigilância, combinados segundo táticas ilegíveis, mas estáveis a tal ponto que constituem regulações cotidianas e criatividades sub-reptícias que se ocultam somente graças aos dispositivos e aos discursos, hoje atravancados, da organização observadora”.

a administração pública municipal, adotar práticas violentas de dispersão de encontros públicos e de momentos de lazer como ocorre em praças, vias e faixas de praia, sobretudo quando essas ocupações são realizadas pela juventude pobre e negra das nossas cidades. Atos de racismo (Barros, 2019), homofobia, transfobia e aporofobia são dissimulados pelo discurso de combate à criminalidade e de proteção do patrimônio público (Guarda Municipal dispara tiros de bala de borracha durante dispersão de festa na Praça dos Leões, 2023, *on line*). Essa dissimulação opera uma tentativa de deslocar uma questão relacionada ao direito à cidade para o campo penal e da militarização, o que será enfrentado no capítulo seguinte.

O lazer deve repercutir, em igual sentido, sobre o princípio da impessoalidade da administração pública, o que nos põe a questionar as áreas de acesso exclusivo em eventos públicos, que segregam um grupo de sobrecidadãos<sup>195</sup> (Neves, 1994), ou até as permissões específicas para eventos privados em áreas públicas. Ambas as atividades põem em xeque a isonomia tão cara para a estruturação de uma sociedade livre, justa e solidária.

Por fim, enfatiza-se que o lazer também deve estar presente nas discussões sobre os direitos fundamentais à liberdade de reunião, manifestação e de locomoção. O discurso de fundamentação desses direitos está normalmente associado ao caráter eminentemente político e com conteúdo conectado as reivindicações de direitos. Embora sejam essas atividades fundamentais para a liberdade dos cidadãos, as liberdades constitucionais devem, também, ser extensíveis às práticas de lazer.

O lazer não será necessariamente útil, mas ele não deriva a sua importância para o ser humano apenas da sua utilidade. É algo que vai além, por poder abrir novas possibilidades existenciais, sociais e políticas. Ao valorizar algo que não se encaixa, necessariamente, no processo produtivo, está-se atribuindo a característica de direito fundamental a algo que pode realçar os valores de uso da cidade.

#### ***4.1.6 Planejamento Urbano e Social, Gestão Democrática e Função Social da Propriedade***

Neste subtópico discutem-se as dimensões componentes do Direito à Cidade que não estão expressamente indicados no inciso I, do artigo 2º, do Estatuto da Cidade. Adianta-se que o presente percurso argumentativo não será o dia uma exposição segmentada e estanque

---

<sup>195</sup> Conceito empregado por Marcelo Neves para expressar a existência de relações não isonômicas que impedem a realização da cidadania enquanto integração igualitária. Escreveu o autor (1994, p.261): “A subintegração das massas é inseparável da sobreintegração dos grupos privilegiados, que, principalmente com o apoio da estatal, desenvolvem suas ações bloqueantes da reprodução do Direito. É verdade que os sobrecidadãos utilizam regularmente o texto constitucional democrático — em princípio, desde que isso seja favorável aos seus interesses e/ou para a proteção da "ordem social"”.

sobre o que é planejamento, gestão e função social. Pelo contrário, o propósito será demonstrar a intrínseca relação entre esses elementos e como todos retiram da pauta jurídica do direito à cidade elementos para a sua compreensão e interpretação.

Como ponto de partida, defende-se que a não positivação expressa de tais direitos como integrantes do Direito à Cidade não consiste em impedimento para a interpretação e para a argumentação que será desenvolvida. Recordar-se que o texto legislativo é ponto de partida e de orientação para o sentido normativo do Direito, mas não uma clausura intransponível. Exemplo do que se afirma é o constante procedimento de interpretação para além do texto constitucional, mas coerente com o sistema, da titularidade dos direitos fundamentais que se encontra disposta no *caput* do artigo 5º da Constituição. Embora a Constituição indique que os direitos e garantias fundamentais são assegurados aos brasileiros, natos e naturalizados, e aos estrangeiros residentes, é pacífico que a sua titularidade, com níveis variados de abrangência, também compreende os estrangeiros não residentes (por exemplo, turistas) e apátridas.

As três dimensões propostas são, reitera-se, as relativas ao planejamento urbano democrático e social, a função social da propriedade e a gestão democrática da cidade. A sua conexão ao direito à cidade pode ser estabelecida em vários caminhos argumentativos.

O primeiro, numa perspectiva histórica e sociológica, compreende que as pautas dos movimentos sociais e a produção acadêmica sempre associou o direito à cidade a uma renovação e a uma reestruturação da vida política cidadina, tal como apresentado no capítulo anterior desta tese. Logo, as figuras do planejamento social e da gestão democrática se inserem na tentativa de superação de governos urbanos que sejam elitistas, segregadores, privatizantes e tecnocráticos. A democratização desses elementos demanda uma participação autônoma e criadora da sociedade, onde se supera as condições exclusivas de morador e de trabalhador para incorporar a condição de cidadão livre, autônomo e emancipado politicamente. Cidades mais justas não serão presentes legados por um grupo de pessoas esclarecidas, mas uma construção social onde a sociedade passa a ser corresponsável desse processo.

O segundo caminho argumentativo compreende a razão interna e a pauta jurídica do direito à cidade. A realização prática e jurídica do direito à cidade demanda recursos instrumentais e institucionais para a sua realização, entre os quais se inserem o planejamento e a gestão democrática. Sem a construção de uma tecnologia adequada para o exercício do poder político e jurídico orientado às finalidades da justiça espacial, a tendência será a sua permanência no campo da abstração teórica. O planejamento e a gestão democráticas também atuam para democratizar e diversificar a produção de sentidos sobre o que é direito à cidade, o qual está em permanente disputa e redefinição. Logo, a presente pesquisa defende a superação

de uma rejeição apriorística à toda forma de institucionalidade ou tecnologia social como formas de cooptação das forças que lutam pela emancipação e pela liberdade política. A institucionalidade e a tecnologia são instrumentos de construção humana e cultural, de modo que podem ser remodeladas, redefinidas e reestruturadas.

Os dois argumentos expostos para justificar a relação entre planejamento e gestão democrática com o direito à cidade, também podem ser empregados para apresentar a função social da propriedade como parte integrante do Direito à Cidade<sup>196</sup>. A propriedade, como estabelecido tradicionalmente no direito ocidental e de matriz liberal, é um dos institutos-chave para a compreensão das relações sociais e jurídicas contemporâneas. Habitualmente, a propriedade é associada aos poderes de usar, fruir, gozar e dispor. Contudo, enfatiza-se, aqui, outra característica relativa da propriedade, qual seja: o caráter da oponibilidade *erga omnes* (Tartuce, 2023, p.5). Nessa perspectiva, a propriedade é vista como uma garantia institucional que oferece certa proteção à projeção da individualidade do sujeito de direito. Trata-se de uma esfera de inviolabilidade e de defesa do indivíduo e dos seus interesses.

Articulada numa visão tradicional, a oponibilidade *erga omnes* da propriedade se associa a uma simultânea realização dos interesses individuais e a uma rejeição aos interesses externos que eventualmente possam existir. A propriedade seria, em última instância, a base da atomização social, onde os indivíduos poderiam estabelecer uma zona de autarquia. Essa compreensão da atomização individual e o ocultamento do ser humano como ser relacional, que encontra no instituto da propriedade a sua expressão jurídica, entra em colisão com as ideias juridicamente protegidas de interesse comum, interesse público ou interesse social. Em suma, a propriedade absoluta nega as possibilidades de realização do direito à cidade.

A cidade capitalista, que encontra na propriedade a sua referência, é, empregando uma visão de sujeito atomizada, uma cidade de proprietários. As regulações jurídicas existem para conciliar os diferentes interesses dos proprietários individuais, sendo a dimensão coletiva ou comum, ocultada ou abordada como derivada de decisões individuais<sup>197</sup>. Como exemplos

---

<sup>196</sup> Thiago Trindade (2012) compreende que a função social da propriedade é o núcleo central de uma compreensão tipicamente jurídica do Direito à Cidade. O autor, com acerto, não assume uma compreensão acrítica da ordem jurídica, enfatizando a sua colaboração histórica com a produção de cidades injustas e desiguais. Contudo, assim como fazemos neste trabalho, propõe uma reformulação da ordem jurídica como caminho importante para reverter o quadro de injustiça urbana. Trindade (2012, p.142) defende que: “Mas é impossível garantir o direito à cidade para as camadas mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico sem a adoção, por parte do Estado, de uma política urbana rigorosamente pautada pela defesa dos interesses coletivos em detrimento dos interesses individuais de propriedade. Do ponto de vista jurídico, isso requer a incorporação do princípio da função social da propriedade, justamente com o intuito de regular o uso da propriedade e do solo urbano, coibindo assim a prática da especulação imobiliária”.

<sup>197</sup> O processo de individualização é uma marca do pensamento moderno ocidental. Contudo, não se deve confundir o primado epistêmico do indivíduo proposto pela modernidade ocidental com a visão de que este

do que se expõe está o exercício do poder de polícia no Estado Liberal, tradicionalmente nomeado como Estado Guarda Noturno (Nohara, 2022, p.100), que em seu abstencionismo social e econômico procura apenas estabelecer uma coexistência entre indivíduos<sup>198</sup>. Há ainda o tradicional direito de vizinhança do direito civil, na qual as relações de vizinhança para a proteção da segurança, da saúde e do sossego são analisadas limitadamente na relação entre proprietários e possuidores.

Essa cidade, enquanto mero amontoado de vontades particulares<sup>199</sup>, não é expressa através do conceito de direito à cidade. Esse conceito enfatiza, ao contrário da simples soma de direitos individuais, a cidade enquanto bem comum e coletivo (Saule Júnior; Libório, 2021, p.1485). Parte da constatação que a produção do espaço urbano é fruto do trabalho e da ação coletiva e social, a despeito do que as diferentes e desiguais formas de apropriação parecem indicar. Enquanto obra comum, essa cidade deve reconhecer a existência de interesses que exorbitam a simples combinação e pluralidade dos indivíduos particulares. Passa a demandar a existência de interesses comuns e sociais que, embora não sejam materiais ou tangíveis, fazem parte da configuração da vida social.

É tendo em vista essa sociabilidade coletiva que se tem os recursos teóricos adequados para a compreensão da função social da propriedade. Trata-se de uma releitura do tradicional instituto que nega a sua absolutização e a sua compreensão como espaço de autarquia individual completa. A função social traduz, portanto, a incidência simultânea sobre a propriedade de interesses individuais e coletivos, ambos os quais devem ser atendidos. Numa formulação já tradicional, a função social passa a configurar a propriedade não apenas como

---

constitui uma realidade apartada e atomizada do corpo social. Em obra que reflete sobre tal questão, escreveu Norbert Elias (1994, p.25): “Por paradoxal que pareça, no estágio atual do desenvolvimento dos hábitos mentais, não apenas a individualidade e a inter-relação social das pessoas não são antitéticas como também a moldagem e a diferenciação especiais das funções mentais a que nos referimos como “individualidade” só são possíveis para a pessoa que cresce num grupo, numa sociedade”.

<sup>198</sup> Representante dessa linha está a filosofia do direito de Immanuel Kant. O filósofo iluminista desenvolve a sua compreensão do direito tendo como ponto de partida o indivíduo e a sua liberdade, de modo a fazer a coexistência das liberdades como objetivo central do sistema jurídico. Escreveu o autor sobre a existência de um princípio universal do direito (Kant, 2003, p.73): “Qualquer ação é justa se for capaz de coexistir com a liberdade de todos de acordo com uma lei universal, ou se na máxima a liberdade de escolha de cada um puder coexistir com a liberdade de todos de acordo com uma lei universal”.

<sup>199</sup> Nesse sentido, em acordo com a lição de Nelson Saule Júnior e Daniela Libório (2021, p.1485): “Essa abordagem contribui para combater algumas afirmações que ocorrem no debate público que não contribuem para determinar que bem jurídico deve ser objeto de proteção jurídica através desse direito. Uma delas é a do direito à cidade é basicamente um guarda-chuva que cobre todos os direitos individuais das pessoas nas cidades tais como educação, saúde, moradia, transporte, trabalho, a outra é desse direito ser uma mera justaposição dos direitos humanos existentes. Essas afirmações resultam numa visão extremamente limitada e esvaziada da finalidade, e do alcance desse direito, e cria interpretações equivocadas pois se o direito a cidade é somente uma somatória de direitos já existente, significa que ele não é necessário pois não implica em nenhuma consequência diferente que os direitos individuais já existentes acarretam no âmbito legal, jurídico, administrativa, e das responsabilidades e obrigações”.

fonte de direitos, mas também como fonte de deveres, sobretudo associados ao dever de solidariedade.

No entanto, faz-se necessário uma consideração fundamental para evitar equívocos na compreensão da função social. O direito à cidade que demanda a função social da propriedade é, sobretudo, decorrente da ordem jurídica brasileira. Numa perspectiva filosófica, política ou estrutural, o direito à cidade vai além e questiona a própria noção de propriedade e denuncia como a sua persistência pode manter as relações de exploração e de espoliação urbana. Porém, incorporado à ordem jurídica brasileiro, o direito à cidade passa a ter uma interação sistêmica com o direito de propriedade. Enquanto o primeiro deve ser efetivado sem a eliminação do segundo, este, para ser protegido, deve cumprir a função social que satisfaz e realiza aquele.

Nota-se, nesse contexto, que a incorporação do direito à cidade ao sistema legal brasileiro se realiza com uma despotencialização política e revolucionária do conceito (uma vez que a função do direito é, especialmente, a estabilização de expectativas normativas), tema que será objeto de reflexão posteriormente. Além disso, o sistema legal incorpora conceitos cujas bases teóricas são antagônicas, direito à cidade e propriedade, de modo tal que se farão presentes as tensões e os dissensos na disputa para definir o que é prescrito pela ordem legal.

É nesse ponto que o planejamento social, a gestão democrática e a função social da propriedade se encontram e se afirmam mutuamente. A função social da propriedade não é definida a partir de uma dedução lógica sobre o que é o direito à cidade ou por decisionismo administrativo, ou por meio de uma definição puramente técnico-científica. Sua qualificação se funda na definição legal do que se considera como atendimento à função social, o que irá variar conforme as características da localização do imóvel. Essa variação comporta o espaço de variação, de liberdade e de movimentação próprios das relações políticas e democráticas, não podendo ser cristalizado por um procedimento teórico ou jurídico.

Outrossim, para a lei refletir qualitativamente a cidade enquanto bem comum, é necessário um planejamento urbano democrático e social que permita à coletividade urbana expressar quais são os seus anseios de forma autônoma e livre. Dentro desses anseios, deve expressar o que espera da propriedade, sobretudo estabelecendo quais ônus recaem sobre ela, quando deve ser utilizada ou se deve abster da utilização, a intensidade de utilização e as condicionantes para o exercício dos poderes relacionados à propriedade. O planejamento democrático pressupõe um engajamento cidadão que retira a população da passividade política e da condição exclusiva de destinatária da normatização, pondo-a como produtora da norma que irá regular a vida cidadina.

Nesse sentido, Ligia de Melo Casimiro ensina que (2017, p.10) a participação social garante uma leitura mais ampla dos territórios urbanos. Isso se expressa tanto nas escalas macro e micro, dada a possibilidade de criar uma rede de produção de informações que alimentem a elaboração, implementação e avaliação da política urbana. A ampliação defendida albergaria o valor da norma urbanística democratizante e atenderia a dimensão simbólica do direito à cidade.

Ressalta-se que, com fulcro nas lições de Lígia de Melo Casimiro e Álvaro Sanchez Bravo (2021), o planejamento deve compreender dados concretos, interpretações técnicas e políticas, estudos de custos e orçamentos e participação social. Em suma, esses fatores devem ser compatibilizados para identificar as demandas de interesse social. Nota-se que consiste em tarefa desafiadora, mas necessária para a estruturação de uma política de estado orientada para a justiça social.

O processo de planejar a cidade, que inclui a regulação urbanística da propriedade, tem, em igual sentido, implicações econômicas. Em outras palavras, a norma jurídica pode ser encarada como “reguladora da apropriação do excedente socialmente produzido” (Bercovici; Salgado, 2018, p.157). Estabelecer os critérios de atendimento da função social da propriedade passa a ser um mecanismo de controle social sobre a riqueza produzida nos centros urbanos, além de uma forma de mitigar a apropriação privada (e desigual) dos benefícios da graduação. O processo de planejamento integra, portanto, a captação da mais-valia urbanística (que consiste na reapropriação coletiva da valorização imobiliária decorrente da ação pública) de modo que os principais beneficiários do processo de urbanização possam partilhar suas vantagens econômicas com toda a sociedade.

Contudo, o planejamento urbano aqui articulado não se restringe à formação dos planos (Marrara, 2011, p.9). Pelo contrário, implica uma incidência democrática e cidadã sobre todas as fases da planificação, tais como o diagnóstico, a elaboração do plano, a execução e a revisão. A percepção da processualidade planificadora e a necessidade de democratização em todas as suas etapas importa para garantir uma autêntica e soberana decisão democrática. Deve-se reconhecer, sempre, que um plano construído democraticamente pode ter uma execução antidemocrática. Não há, portanto, uma vinculação fática necessária entre o aplicador da norma e a vontade e os fundamentos que a constituíram, razão pela qual a manutenção da qualidade democrática do planejamento exige uma constante abertura da decisão pública aos influxos e as pressões sociais. Reconhece-se, portanto, como acertadas, as colocações de Saboya (2013, p. 83), que afirma serem “as decisões executivas que efetivamente produzem e reproduzem a cidade em toda a sua complexidade”.

É especialmente no campo da implementação e da formação da decisão urbanística que se situa a importância da gestão democrática da cidade. Na perspectiva de planejamento a qual este trabalho se filia (Marrara, 2011), o planejamento não se esgota na elaboração dos planos e se insere na processualidade que define os atos de gestão. Logo, na visão aqui trabalhada, a gestão democrática é um desdobramento e um campo específico da atividade de planejamento<sup>200</sup>.

Embora indicado como diretriz autônoma pelo Estatuto da Cidade, a gestão democrática compreende a dimensão fundamental para a configuração e para a efetivação do Direito à Cidade. Ora, esse direito depende que as decisões urbanas sobre a propriedade, sobre os serviços públicos, sobre a sustentabilidade, infraestrutura e lazer sejam submetidas a um controle democrático. O Direito à Cidade não é, apenas, a presença de direitos sociais na cidade, mas também é a construção de uma nova sociabilidade urbana calcada na funcionalização da propriedade e na democracia real e efetiva das decisões públicas. O Direito à Cidade, nessa perspectiva, é, também, liberdade. Não a liberdade atomizada de um hiperindividualismo que está na base dos “coletivos de solidão” (Santos, 2019), mas a liberdade coletiva fundada na autonomia política e no reconhecimento da dimensão relacional dos seres humanos.

Os três elementos destacados neste tópico (planejamento, gestão democrática e função social da propriedade) são, propriamente, instrumentais. São caminhos necessários para alcançar o que se dispõe nas dimensões anteriores, quais sejam: sustentabilidade, serviços públicos e infraestrutura, moradia adequada, lazer, mobilidade, saneamento e saúde. A necessidade desses instrumentos é afirmada porque se orientam para a disputa do poder na cidade, seja o poder jurídico, político ou econômico. Através deles, a abstração do direito à cidade encontra caminhos de operação contínua e de produção de consequências sociais e jurídicas. Tais instrumentos visam dotar a coletividade de um poder que dará a tônica sobre como efetivamente são construídas as cidades.

---

<sup>200</sup> Em sentido diverso, Marcelo Lopes de Souza leciona que: até mesmo intuitivamente, planejar sempre remete ao futuro: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, para melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios. De sua parte, gestão remete ao presente: gerir significa administrar uma situação nos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas. Note-se que Souza (2010, p.46) distingue o planejar e o gerir em termos de temporalidade (futuro x presente). Inobstante a grande qualidade da obra do autor apresentado, prefere-se a colocação de Marrara de trabalhar a gestão como inserida na prática de planejamento, uma vez que toda decisão de gestão representa uma atualização das disposições do plano. O plano, em si, não carrega sentido autônomo e independente da gestão, dado que apenas no processo decisório e em face das contingências apresentadas adquire densidade suficiente para caracterizar uma perspectiva do espaço urbano.

Não disputar esses elementos contribui para a manutenção do *status quo* e a persistência da atual e grave situação de injustiça urbana. É necessário poder para regular o mercado fundiário e para impedir a exclusão e a segregação socioespacial. Também é importante no sentido de definir quais serão as prioridades de investimento e direcionar o orçamento público para os territórios mais necessitados. Sem poder político também não serão obtidas as mudanças na lógica da mobilidade urbana, privilegiando outros modais de transporte ativo, como bicicletas e caminhadas. O poder também será fundamental para buscar e garantir a água e o saneamento básico como universais, apesar de todo o assédio dos mercados pela apropriação desses recursos.

#### ***4.1.7 Compromisso intergeracional***

Encerrando a presente análise vertical em relação ao conteúdo jurídico e normativo informador do direito à cidade, discute-se a agora a caracterização desse princípio enquanto um compromisso intergeracional.

A noção de responsabilidade ética intergeracional amadureceu ao longo do século XX, superando as discussões clássicas em termos de ética e de política como uma reflexão precipuamente orientada para as relações humanas e sociais atuais e presentes. Uma das justificativas para a sua emergência consiste na ampliação da capacidade técnica da humanidade, a qual potencializou a ação humana e, por consequência, os seus impactos, o que Hans Jonas (2015, p.235) nomeou como a “ameaça de catástrofe decorrente do êxito excessivo”. Essa ampliação da capacidade de intervenção humana também implicou na possibilidade de gerar danos e prejuízos, alguns irreversíveis, que serão perceptíveis não apenas nesta, mas em futuras gerações.

Para uma leitura do compromisso intergeracional, destaca-se que uma reflexão ética envolve a avaliação dentro do que é possível. A possibilidade de escolha de caminhos, de valorações e de ações é o centro de consideração da ética. Caso a realidade seja vista de forma fatalista e determinista, não há espaço para uma ação diferente nem para um julgamento ético e moral. Se a responsabilidade ética com as outras gerações é posta, é em razão da consideração da possibilidade de agir diferente e de constituir novas formas de sociabilidade humana.

O principal campo para o amadurecimento do compromisso intergeracional foi, sem dúvidas, a ética ambiental e, no sistema jurídico, o direito ambiental (Sarlet; Fensterseifer, 2014, p.35). São nessas áreas que se percebe de forma mais problemática as consequências da ação humana e o legado negativo que pode ser deixado para as futuras gerações. A extinção de espécies animais, a redução da biodiversidade, as mudanças climáticas, o esgotamento ou

comprometimento dos recursos naturais, a alteração na vida marítima, entre outros impactos, cuja enumeração será tão extensa que exorbita o objeto e os objetivos desta pesquisa, impõe a reflexão ética e moral dos seres humanos para com o meio ambiente e para com as futuras gerações. De igual modo que o planeta terra foi deixado de forma possível para a atual geração surgir, essa deve procurar conservar essas condições de vida e de desenvolvimento para as próximas.

No campo filosófico, destaca-se, em especial, a ética da responsabilidade de Hans Jonas, o qual repensou as bases da ação moral e da ética para além do indivíduo e da humanidade. Na linha do autor, a ética tradicional era essencialmente antropocêntrica e orientada para o compromisso presente (Jonas, 2015, p.35). A sua proposição ética, que pode ser denominada de ética da responsabilidade, possui a ênfase que rompe com a individualidade e realiza uma orientação para uma dimensão coletiva. Em igual modo, propõe a utilização de uma heurística do medo (Jonas, 2015, p.70), na qual, em situações de incerteza, deve-se dar precedência ao pior prognóstico. Ainda com Jonas, a natureza é vista com significação ética autônoma e não podendo ser negada pelo ser humano. Em outras palavras, a proteção da natureza deverá ocorrer pelo valor inato dela e não pelas vantagens aos seres humanos.

Tais concepções também encontram ressonância no direito ambiental. Verifica-se a tônica do compromisso intergeracional nas grandes conferências ambientais, seja Estocolmo, em 1972, Rio de Janeiro, em 1992, e a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, a COP 21, em Paris, 2015. Em acréscimo, o referido compromisso passou a ser uma das chaves interpretativas das normas e dos instrumentos de política ambiental.

A inserção do compromisso intergeracional no direito urbanístico ocorreu em torno da compreensão da cidade como meio ambiente artificial. Essa visão fez com que várias construções teóricas e jurídicas do direito ambiental fossem transplantadas para o direito urbanístico, tais como a compreensão da cidade como direito difuso e transindividual. Vislumbrar a cidade como direito difuso e transindividual é justamente afirmar a cidade enquanto bem comum e vetar a sua constante privatização e apropriação privada. Também compreende a tentativa de constituir um direito, qualificado como transindividual, para além dos esquemas individuais e insulares do direito subjetivo moderno e liberal que dominam o pensamento jurídico ocidental a partir da constituição da sociedade burguesa (Kashiura Júnior, 2012, p.165). Enquanto transindividual, a cidade deixa de ser apenas uma coletividade de proprietários individuais para ser uma coletividade que se relaciona em torno de um bem comum. A transindividualidade, portanto, enfatiza o valor de uso da cidade em detrimento do valor de troca. Logo, representa uma expressão adequada do Direito à Cidade.

Outra consequência positiva do transplante de institutos do direito ambiental para o direito urbanístico, é que a transindividualidade passou a ser característica associada a um instrumento jurídico-processual para a sua proteção: a ação civil pública. Assim, a tutela jurídica passa a ser exercida de forma dissociada da figura individual e enfatizando a dimensão coletiva de tal direito. Logo, tem-se uma interessante e pertinente previsão instrumental e processual para a proteção da cidade, o que, como será indicado nos próximos capítulos, é um campo cujo desenvolvimento ainda não encontrou estágio satisfatório.

Em primeiro momento, a transindividualidade da cidade e o uso da ação civil pública foram especialmente orientados para a compreensão do patrimônio histórico<sup>201</sup>. Exemplo clássico de meio ambiente artificial, o patrimônio histórico tanto é compreendido como algo referido ao interesse público, uma vez que pode autorizar a intervenção do Estado sobre a propriedade para assegurar bens de valores históricos e culturais, quanto também representa uma das formas de conexão entre gerações. A persistência de um patrimônio não é apenas a durabilidade de sua edificação, mas a conservação de uma memória, de modos de viver e de relações sociais que caracterizam um determinado local e território. O patrimônio histórico passa a integrar uma identidade coletiva (não essencialista, destaca-se) que atua como espaço de contenção das estratégias de homogeneização urbana promovidas pelo capitalismo que, para manter seu ciclo de geração de renda e de apropriação privada, destrói o antigo e ergue espaços urbanos homogeneizados.

Contudo, a transindividualidade passou, também, a integrar a dimensão democrática da cidade. Em diversas ocasiões na ordem jurídica brasileira, o instrumento da ação civil pública é manejado para combater violações ao planejamento social e à gestão democrática<sup>202</sup>. A proteção difusa e transindividual da democracia urbana também incorpora a uma superação do direito à cidade apenas como um conjunto de atividades prestacionais no ambiente urbano, acentuando a sua dimensão política e a incluindo a discussão sobre como o

---

<sup>201</sup> A lei 7.347 de 1985, que regula a Ação Civil Pública, estabeleceu em seu artigo 1º, inciso II, a proteção a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Posteriormente, a ordem jurídica urbanística, na totalidade, foi inserida com a aprovação do Estatuto da Cidade, tendo apenas sido reposicionado pela MP 2.180-35 de 2001.

<sup>202</sup> Conforme o Estatuto da Cidade: “Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. §4.º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando: VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do §4.º do art. 40 desta Lei”.

poder urbano será exercido. Assim como destacado no tópico anterior, o direito à cidade envolve tanto direitos sociais como direitos civis e políticos, em especial por questionar e não se enquadrar na estanque classificação dos direitos fundamentais que esvazia a importância da interdependência.

Por fim, destaca-se uma última consequência que se vislumbra, aqui, como inerente ao compromisso intergeracional conectado ao direito à cidade: a sua conexão com a historicidade, com a práxis e com a finitude.

Por historicidade, quer-se destacar que o conteúdo do direito à cidade não é passível de uma definição apriorística que revele a essência de tal direito. A compreensão do que é direito à cidade é uma construção cultural permanente e imanente, que irá mudar segundo as novas configurações sociais, políticas e reivindicatórias. Na lição de Lígia de Melo Casimiro (2017, p.12 – 13), o direito à cidade não é, assim, uma formulação jurídica abstrata que deve recair sobre a vida, normatizando-a. Compreende um direito humano emergente da vida material, concreta e cotidiana que se expressa numa dimensão difusa e coletiva. Assim, se diferencia de um direito humano puramente individual e abstratamente universal, ao se inscrever na vida para reivindicar condições adequadas em território. Em suma, o direito à cidade expressa o usufruto de um determinado local, em contraposição a sua apropriação privada, se conectando com um conjunto de atividades de subsistência e de progressos pessoais.

Por ser uma obra humana, assinalada pela finitude e pela imperfeição característica dos seres humanos, sempre será uma questão aberta que se repete a todo instante e a cada geração. De tal modo, o discurso jurídico do direito à cidade não pode ser entendido como concluído e encapsulado pelo inciso I, do artigo 2º, do Estatuto da Cidade, sendo apenas o ponto de partida e com capacidade de aprendizagem a partir de uma referência adequada à sociedade. Se há um compromisso intergeracional, não se trata apenas de legar uma cidade enquanto espaço de realização de direitos e da liberdade à luz do que se compreende hoje. Faz-se necessário reconhecer as possibilidades de que novas demandas e novos atores possam surgir e demandar uma renovação e um reposicionamento do direito à cidade.

Como exemplos de renovação da temática do direito à cidade, identificam-se as considerações em torno das mudanças climáticas, a discussão da segregação racial e do racismo ambiental, a pontuação da especial vulnerabilidade relacionada às questões de gênero, indígenas e a população LGBTQIAP+ e, até mesmo, a discussão da privacidade e da vigilância urbana. Tais temas não foram centrais no referencial discursivo da reforma urbana e, ainda que presentes nos movimentos sociais urbanos desde a década de 1970, não receberam a devida centralidade que suas dores, indignações e demandas necessitam. Portanto, a redução da

importância dessas temáticas como não pertencentes ao feixe de direitos e de valores representados pelo direito à cidade é insustentável, sendo um não razoável apego a um passado ou a literalidade do texto normativo. A produção de sentidos éticos e políticos através da práxis é realçada por Manfredo Araújo de Oliveira (2012, p.271):

Nesse sentido, devemos dizer que ser humano é fundamentalmente práxis, isto é, o emergir do que ainda não é. A práxis é a busca trabalhosa de uma identidade a partir das inúmeras diferenças que marcam a vida humana, o devir do que podia ser. Assim, sua primeira tarefa é a construção de si mesmo: a efetivação do ser humano não está assegurada a priori, uma vez que ele não se reduz à esfera de uma existência simplesmente mudana, dada.

Em face do que fora apresentado, o conteúdo do direito à cidade deve ser compreendido como a integração entre diversos direitos e temas específicos que podem ou não estar expressos no inciso I, do artigo 2.º, do Estatuto da Cidade. Dessa colocação, estão postos a sustentabilidade, serviços públicos, mobilidade, infraestrutura, moradia adequada, lazer, saneamento, planejamento, gestão democrática e função social da propriedade.

Essa integração entre direitos e temas não significa mera soma. O direito à cidade opera na determinação de uma interação entre esses elementos, de modo que a compreensão de cada especificidade deve ser vista à luz da pauta inclusiva e emancipatória, devendo-se evitar a mobilização de um direito específico para fins de intensificação da exclusão, da segregação e da espoliação urbana. Ao fim, deve-se reconhecer o direito à cidade como transindividual, pois centrado numa liberdade relacional, de modo a ser pensado e efetivado por ações de cunho coletivo como políticas públicas (via prioritária) e processos coletivos (via secundária), o que também inclui sua responsabilidade com o futuro e com novas demandas.

A exposição do conteúdo informador do direito à cidade é importante para compreensão de como ele irá operar juridicamente, sobretudo para visualizar sua relação com os direitos fundamentais e para fornecer uma moldura de juridicidade para avaliação das decisões de política urbana. Embora um direito, numa visão dos sistemas autopoieticos<sup>203</sup>, não alimente sua validade de questões éticas, morais ou políticas, a exposição dos argumentos precedentes é crucial para compreender a realidade normatizada e a importância do direito à cidade para a centralidade dos direitos fundamentais no Brasil urbanizado.

---

<sup>203</sup> Conforme Marcelo Neves (2018), a teoria dos sistemas autopoieticos atua com três referenciais básicos: a função (é a relação do sistema com a sociedade, a qual é ao sistema mais abrangente), a prestação (a relação do sistema com outros sistemas sociais) e a reflexão (a relação do sistema consigo mesmo). Para o sistema jurídico, a função primária é a generalização congruente das expectativas normativas, função a qual será atribuído o termo vivência. Já a secundária será a efetiva regulação de condutas, a qual será atribuído o termo eficácia. No referente à prestação do sistema jurídico, o direito auxilia os demais a regular conflitos não solucionados a partir da lógica interna e a assegurar as operações dos outros sistemas. Por fim, a reflexividade se orienta à questão da identidade do sistema, subdividindo-se em dogmática e teoria do direito (reflexão mais abrangente).

Exposto o conteúdo e defendido o seu caráter transindividual, passa-se ao estudo da sua estrutura normativa.

## 4.2 Estrutura normativa

Após tantas reflexões jurídico-valorativas realizadas nas páginas precedentes em torno do que consiste o direito à cidade e a justificação do seu conteúdo, iniciar, agora, uma discussão em torno se sua estrutura normativa pode parecer um formalismo e um tecnicismo desnecessário. Contudo, esta tese pressupõe que o não aprofundamento de questão tão importante gera prejuízos para a juridicidade do conceito.

A afirmação e a justificação do direito à cidade como princípio que permite a espacialização dos direitos fundamentais são importantes. Delas, deve existir um trabalho de reflexão sobre os conteúdos integrantes do citado direito e, ato contínuo, a realização de uma educação pública para ser de conhecimento do maior número de pessoas possíveis. Entretanto, falar sobre direito à cidade enquanto pauta emancipatória que denuncia as injustiças da cidade capitalista e aponta para horizontes de superação é algo que poderia ser feito por outros saberes como a filosofia ética e política, a sociologia urbana, a geografia humana e crítica e por visões mais progressistas dos estudos urbanos. Todas essas áreas são capazes e executam reflexões ético-normativas independente das previsões jurídicas.

Dito isso, a inserção do direito à cidade no sistema legal e a sua reflexão jurídica não podem se limitar a debater seus fundamentos filosóficos e seu conteúdo. Se há uma nova área para a reflexão da questão, no caso o direito, que essa reflexão inclua as máximas e melhores possibilidades que a ciência jurídica pode oferecer para interpretar e concretizar essa pauta emancipatória. Não se trata de advogar uma ciência jurídica ilhada que se vê acima das demais construções acadêmicas, que não dialoga com os outros saberes e, mais além, que não constrói com outros saberes. Pelo contrário, é propor que façamos uma reflexão sobre o que o direito pode levar para esse diálogo e quais são as consequências que o direito à cidade pode ter da sua previsão jurídica (recordando que sem fechamento operacional, a capacidade de aprendizagem do sistema jurídico fica prejudicada). Ato contínuo, deve-se conhecer suas limitações e estipular caminhos extralegais para a sua realização. É preciso e, estrategicamente importante, ter consciência do que pode ser extraído da positivação do direito à cidade, inclusive as suas limitações.

Para iniciar esse debate mais técnico e formal, este tópico é destinado a abordar a estrutura normativa do direito à cidade. Por estrutura normativa, está-se fazendo referência ao

modo como o direito à cidade exerce a sua normatividade. Em outras palavras, o modo que direito à cidade prescreve direitos, deveres e obrigações e como essa determinação deve ser observada pelos poderes públicos para a sua aplicação (aqui vista amplamente, seja aplicação judicial quanto administrativa). De tal modo, assume-se que a positivação jurídica de um direito deve implicar na vinculação (possível) das ações estatais e da sua participação no esquema de argumentos e de razões levantado para fundamentar decisões. Em tal sentido, a ação estatal se conduz pelas normas que são estabelecidas, pois orientada a concretização do sistema jurídico e não sua subversão. A positivação de um direito é importante, portanto, não pelos valores que ele enuncia, não sendo privilégio epistêmico seu, mas como as decisões políticas em torno da sua criação podem influenciar o poder institucionalizado. Acrescenta-se, ainda, que embora não seja conceitualmente dependente, a vigência jurídica colabora para o cumprimento da função precípua do direito: a estabilização das expectativas normativas<sup>204</sup>.

Em caráter introdutório, o primeiro ponto a ser enfrentado é a literalidade do texto do Estatuto da Cidade. A referida lei, ao dispor sobre o Direito à Cidade e tantas outras pautas importantes, os qualificou como “Diretrizes”<sup>205</sup>. O uso da expressão diretrizes foi recorrente antes do predomínio e do protagonismo dos debates principiológicos no direito brasileiro e normalmente implicava na indicação de alguns referenciais normativos sem direta vinculação<sup>206</sup>. Poder-se-ia dizer, utilizando-se da terminologia do direito internacional, que seria uma espécie de *soft law*, ou seja, uma fonte secundária destituída de força direta e que pode auxiliar no modo como aplicamos as normas de *hard law*, estas sim dotadas de autoridade vinculante (Mazzuoli, 2022, p.141).

O recurso à classificação de certas pautas como diretrizes compreende uma conveniência legislativa em face de uma sociedade plural, desigual e conflituosa. Por vezes, a adoção de um texto genérico e sem vinculação explícita possibilita a sua ulterior aprovação, incidindo no que Viveiro (2020, p.116) descreveu em trecho já citado em outras ocasiões neste trabalho: a aprovação unânime do Estatuto da Cidade foi assentada nas diferentes perspectivas de sua aplicação. Nesse sentido, positivar o direito à cidade poderia ser considerado apenas

---

<sup>204</sup> Utilizando-se as palavras de Marcelo Neves (1994, p.138): “a função realiza-se primariamente através da orientação congruente generalizada das expectativas normativas”.

<sup>205</sup> Segundo José dos Santos Carvalho Filho (2009, p.21), “diretrizes gerais da política urbana são o conjunto de situações urbanísticas de fato e de direito a serem alvejadas pelo Poder Público no intuito de constituir, melhorar, restaurar e preservar a ordem urbanística, de modo a assegurar o bem-estar das comunidades em geral”.

<sup>206</sup> A inserção do debate principiológico impactou no modo de produzir textos legislativos. Por exemplo, as Políticas Nacionais de Resíduos Sólidos (lei n. 12.305) e Mobilidade (lei n. 13.146) apresenta uma divisão entre princípios e diretrizes, refletindo maior pretensão de vinculação.

como uma afirmação simbólica da pauta da reforma urbana, mas sem consequências jurídicas relevantes para a posterioridade (tema que será abordado no próximo capítulo).

Uma segunda terminologia classificatória, mas próximo à noção de diretriz, seria atribuir ao direito à cidade a característica de norma programática. Essas estipulam um estado de coisas a ser promovido, mas que a promoção fica a depender de circunstâncias jurídicas, materiais e políticas que precisam ser satisfeitas para a sua plena efetividade. As normas programáticas, ao máximo, poderiam figurar como normas de defesa com eficácia imediata para evitar situações que agravam a violação ao citado direito e afastem do estado de coisas que deve ser promovido. Como será demonstrado nas páginas seguintes, o direito à cidade inclui a pauta programática, mas sua funcionalidade jurídica vai além dela.

Expostas às compreensões de diretrizes e de normas programáticas, elas devem ser consideradas insuficientes por serem terminologias classificatórias que contribuem para a ausência de vinculação jurídica do direito à cidade, pois essas uma explicação técnica para a sua constante dependência das contingências políticas. Ainda que direito e política se conectem e suas relações devem ser sociológica e filosoficamente avaliadas, afirmar a dependência de norma exclusivamente ao contexto político é um contrassenso do ponto de vista da teoria jurídica, dado que contribui para cristalizar e não para questionar tal dependência. O papel da teoria jurídica, defende-se nesta tese, não é apenas fazer uma descrição de como a ordem jurídica funciona (afeita a um realismo descritivo), mas encontrar caminhos e recursos para a máxima efetivação dos direitos que protegerá.

Ainda que o Estatuto da Cidade faça menção textual ao direito à cidade como diretriz, esse não será um obstáculo significativo, dado o atual modo de operar da hermenêutica jurídica<sup>207</sup>. Está suficientemente estabelecido na teoria jurídica que a literalidade do texto normativo não compreende a única fonte de sentido normativo para o sistema legal. Com isto, o texto legal passa a ser um ponto de partida e uma referência argumentativa, mas que pode se mostrar insuficiente em diversas ocasiões em razão de circunstâncias de coerência normativa e de adequação social. A discussão sobre qual situação de insuficiência pode justificar uma superação da literalidade da lei não é uma navegação em águas calmas, uma vez que se trata de

---

<sup>207</sup> Nesse sentido, Tércio Sampaio Ferraz Júnior (2023, p.263): “Ao se utilizar de seus métodos, a hermenêutica identifica o sentido da norma, dizendo como ele deve-ser (dever-ser ideal). Ao fazê-lo, porém, não cria um sinônimo, para o símbolo normativo, mas realiza uma paráfrase (cf. Vernengo, 1971), isto é, uma reformulação de um texto cujo resultado é um substituto mais persuasivo, pois exarado em termos mais convenientes. Assim, a paráfrase interpretativa não elimina o texto, pondo outro em seu lugar, mas o mantém de uma forma mais conveniente, reforça-o, dando-lhe por base de referência o dever-ser ideal do legislador racional, para um efetivo controle da conotação e da denotação. Ou seja, ao interpretar, a hermenêutica produz um acréscimo à função motivadora da língua normativa e realiza um ato de violência simbólica”.

termo cuja vagueza é acentuada e que abre espaço para valorações subjetivas do intérprete e do aplicador.

Entende-se, nesse caso, que a insuficiência de classificar o direito à cidade como diretriz está na falta de garantias que a compreensão das diretrizes traz para a efetividade das disposições normativas. Em primeiro lugar, levante-se um argumento de ordem democrática. Se não superado o estágio de déficit normativo do direito à cidade, visto apenas como ideal político, estar-se-á colocando por terra décadas de engajamento social, político e institucional para o estabelecimento e a construção de um novo marco para o direito urbanístico brasileiro. Essa ausência de responsividade jurídica ao engajamento democrático dos movimentos sociais urbanos poderá resultar em ceticismo e descrença com relação ao regime político democrático. De tal modo, o papel do trabalho teórico no Estado Democrático de Direito é ser pilar de afirmação da democracia e não o contrário. Pode-se, portanto, indicar que, assim como as outras carreiras jurídicas, o pesquisador em direito tem por função encontrar caminhos para o fortalecimento de uma sociedade livre, justa e solidária.

O segundo argumento é de ordem da finalidade do sistema jurídico. Admitir-se a produção legislativa que implica em normas sem vinculação e que não condicione o processo decisório é afirmar implicitamente que parte do material legislativo não é dotado de autoridade jurídica ou que a possui deficientemente. Essa afirmação atinge frontalmente a função do sistema jurídico de estabilizar expectativas e de condicionar a atuação das autoridades públicas aplicadoras do direito. A total dependência do direito em relação à política e a economia representaria que não possui uma função social específica a cumprir, sendo tão somente uma encenação do “envolvimento e do interesse do Estado na sua consecução” (Neves, 1992, p.142). Se assim entendermos (de que o direito à cidade é uma retórica vazia), então o ceticismo legal ou institucional será o caminho racional mais razoável, ao superar construções formais e aparentes e se direcionar para as raízes do problema.

O terceiro argumento contra a compreensão do direito à cidade como simples diretriz se orienta pela coerência lógica do sistema jurídico. O direito à cidade, se desprovido de caráter vinculante, não poderá oferecer uma das suas principais contribuições: estabelecer uma pauta normativa que permita harmonizar e modelar os instrumentos de política urbana. Dada a possibilidade de colisão entre instrumentos e direitos relacionados à política urbana, faz-se necessária um referencial que ajude a fundamentar as decisões administrativas e judiciais sob o tema, sob pena de se ter uma aplicação caótica e contra os fins juridicamente estabelecidos. Esse referencial, ao ser dotado de um conteúdo material, supera a tradicional orientação da coesão dinâmica das normas urbanísticas.

Em face dessas pontuações, a discussão sobre a estrutura normativa do direito à cidade deve ser realizada no campo teórico definido pela teoria jurídica nacional nos últimos vinte anos, onde as normas jurídicas passaram a ser divididas entre normas-regras e normas-princípios. A importância de situar a reflexão sobre a estrutura normativa do direito à cidade nesses termos decorre de que a criação de novas categorias normativas como os postulados, de Humberto Ávila (2018, p.164), representaria um distanciamento do estado da arte da literatura nacional e uma ulterior dificuldade de obter diálogo acadêmico e aplicação prática das proposições teóricas que serão apresentadas nesta tese.

No Brasil, o debate sobre princípios foi acentuado após a promulgação da Constituição Federal de 1988, sobretudo quando a produção teórica passou a refletir o caráter mais abstrato do texto constitucional. O protagonismo dos princípios foi responsável pela quebra do hermetismo argumentativo no âmbito da interpretação e da aplicação da Constituição, abrindo o debate jurídico para nuances que eram abordadas apenas de modo secundário ou de forma não confessada. Como toda e qualquer inovação no campo jurídico, os princípios não possuem um caráter essencial de redenção do sistema jurídico, o qual curaria do tecnicismo e da rigidez das regras. Em outro sentido, não podem ser vistos como a perversão do direito, o qual seria representado por um decisionismo irresponsável em face da abertura semântica e vagueza dos princípios. O emprego dos princípios, assim como de qualquer norma, revela riscos que não devem ser desconsiderados, mas a possibilidade de má utilização não é exclusiva dessa categoria normativa.

Um dos referenciais mais importantes para a teoria principiológica que influenciou a produção jurídica brasileira é a do teórico do direito alemão Robert Alexy, em especial através da sua obra *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Na referida publicação, Alexy (2015) argumenta que a compreensão dos direitos fundamentais exige o entendimento de que o sistema normativo é composto tanto por regras quanto princípios. Tal distinção torna-se essencial para a compreensão dos limites e das possibilidades de racionalidade dos juízos normativos conectados aos direitos fundamentais.

Afastando-se das diferenciações tradicionais calcadas no grau de generalidade<sup>208</sup>, Alexy ensina que os princípios são mandamentos de otimização<sup>209</sup>, o que significa que a sua

---

<sup>208</sup> Distinções que pontuam que os princípios são normas mais fundamentais e genéricas, enquanto as regras são mais específicas. Embora corresponda, muitas vezes, ao que se argumenta em torno das normas, essa distinção não é suficiente.

<sup>209</sup> Segundo Alexy, se os princípios fossem avaliados apenas a partir das circunstâncias fáticas, seriam mandamentos de maximização e não de otimização (2015, p.95). Na descrição, de Virgílio Afonso da Silva (2009, p.46): “A idéia regulativa é a realização máxima, mas esse grau de realização somente pode ocorrer se as condições fáticas e jurídicas forem ideais, o que dificilmente ocorre nos casos difíceis. Isso porque ainda que nos limitemos

satisfação pode ocorrer em graus variados<sup>210</sup> que dependerão das circunstâncias de fato e de direito. No que toca às circunstâncias de direito, o âmbito de aplicação dos princípios é determinado pelos princípios e pelas regras colidentes. As regras, por sua vez, não admitem a efetivação em graus variáveis, mas operam com base em outro registro: devem ser satisfeitas ou não satisfeitas. Se a sua validade não é questionada, ela exige e deve ser cumprida (Alexy, 2015, p.91).

A diferença entre princípios e regras também se expressa no caso de conflitos normativos<sup>211</sup>. Quando há um conflito entre regras, deve ocorrer a invalidade de uma delas ou a formação de cláusula de exceção (resolução no campo da validade). No caso da colisão entre princípios, quando um ceder diante do caso concreto, consideradas as circunstâncias de fato e de direito que influenciaram a decisão, não haverá invalidade nem produção de cláusula de exceção (resolução na dimensão de peso<sup>212</sup>, daí a terminologia do sopesamento) (Alexy, 2015, p.94).

A colisão entre princípios demanda a compreensão da lei da colisão. Esta lei designa as circunstâncias sob as quais um princípio tem precedência sobre outro. Essas circunstâncias, que, lembre-se, são fáticas e jurídicas, funcionarão como suporte fático de uma regra que expressará a consequência jurídica. Conforme, Alexy (2015, p.99), a referida lei permite a compreensão dos princípios como mandamentos de otimização, ressaltando a não existência de precedência absoluta e a não quantificação das ações e das situações referidas pelo referido princípio, o que o leva a defender uma teoria do suporte fático amplo dos direitos fundamentais. Justamente por depender do caso concreto para verificar o dever-ser exposto por um princípio, é que essa espécie normativa apresenta apenas um mandamento *prima facie* e não um mandamento efetivo (Alexy, 2015, p.104). A lei de colisão, portanto, não orienta, de forma

---

apenas às condições jurídicas, dificilmente a realização também de um princípio não encontrará barreiras na proteção de outro princípio ou de outros princípios”.

<sup>210</sup> A admissão de graus variados de efetivação, os quais vão depender de circunstâncias fáticas e jurídicas, revela que a teorização de Alexy estabelece bases racionais para a argumentação e operação jurídica sem negar os fatores de indeterminação que atravessam a articulação jurídica. Racionalidade, portanto, não implica na completa esterilização do direito em relação a fatores sociais, econômicos e políticos, mas uma tentativa de atuar com instrumentos e procedimentos específicos.

<sup>211</sup> Segundo Virgílio Afonso da Silva, (2009, p.51), um dos pontos não suficientemente desenvolvidos na teoria de Alexy é a possibilidade de colisão entre princípios e regras. O autor brasileiro descarta a possibilidade de sopesamento entre regra e princípio ou uma solução situada no campo da validade. Também, não se mostra satisfeito com a proposta de Alexy de, no caso, haveria sopesamento entre um princípio, de um lado, e outro princípio que oferece razão para a regra, do outro. Para Virgílio Afonso da Silva, remeter o critério do sopesamento nos termos de Alexy para o julgador desconsiderar que o legislador, no momento de criação da regra, já tenha operado por si um sopesamento.

<sup>212</sup> Princípios possuem peso, mas não peso absoluto e sim relativo. (Alexy, 2015, p.168)

alguma, para uma solução de base puramente formal ou conceitual, uma vez que a sua solução demanda a existência de argumentos empíricos. (Alexy, 2015, p.175)

Outro desdobramento da lei da colisão é que a sua abordagem racional<sup>213</sup> implica na máxima<sup>214</sup> da proporcionalidade (Alexy, 2015, p.116), o qual propõe um procedimento argumentativo que verifique a prevalência de um princípio no caso concreto e que possa ser controlável racionalmente<sup>215</sup>. A ideia de controle racional, no entanto, não deve ser superestimada, pois não implica, em nenhuma hipótese, em garantia de correção completa das decisões que utilizam a máxima da proporcionalidade. Pelo contrário, o controle racional consiste num dever de “prestar contas” por aquele que decide, para poder passar pelo escrutínio público da consistência argumentativa da decisão. Racionalidade não é, portanto, exatidão, mas submissão à crítica e à prática argumentativa.

A teoria dos princípios de Alexy é um claro exemplo de uma proposta que supera a absoluta segregação entre direito e considerações valorativas e morais. Na obra do autor, esses temas passam a ter conexão, embora sejam estruturalmente diferenciados. Numa tentativa de diferenciação, é possível afirmar que, na teoria dos direitos fundamentais, princípios contêm valores, mas não são, em si, valores, pois eles não indicam nada como bom, mas sim um dever ser (Alexy, 2015, p.153). Isso quer dizer que os princípios são estruturas deontológicas e não axiológicas, embora a dimensão axiológica interfira na compreensão dos princípios<sup>216</sup>. Essa abertura do direito, implica, nas palavras de Alexy, “a irradiação dos direitos fundamentais como direito positivo em todos os âmbitos do sistema jurídico inclui, portanto, uma irradiação — requerida pelo direito positivo — da **ideia de justiça** a todos os ramos do Direito” (destaque nosso).

Porém, além da influência de Alexy, outro autor terá grande impacto sobre a teoria do direito desenvolvida no Brasil.

---

<sup>213</sup> O autor explica que a estrutura argumentativa implicada pelos direitos *prima facie* é racional, pois realiza uma fundamentação jurídica com base em um jogo de razões e contrarrazões. (p. 516)

<sup>214</sup> Alexy prefere a expressão máxima e não o princípio, como costumeiramente é indicada na doutrina brasileira. Afirmar enquanto princípio implicaria de proporcionalidade poderia entrar em colisão com outros princípios, o que, para Alexy, é inviável. (p.117)

<sup>215</sup> Destaca-se que, ao construir a teoria dos princípios, Alexy (2015, p. 573) não constrói um plano político sobre a melhor forma de efetivação dos direitos fundamentais. Suas pretensões são mais modestas e centradas à questão da controlabilidade racional dessa argumentação (p.573)

<sup>216</sup> Em excelente análise sobre a teoria principiológica de Robert Alexy, Fábio Portela (2008, p.15) ensina: “Apesar de reconhecer essas semelhanças, Alexy constata uma diferença importante entre as duas categorias. Seguindo a divisão estabelecida por Georg von Wright, Alexy afirma que os conceitos práticos se dividem em três grupos: conceitos antropológicos, deontológicos e axiológicos. Conceitos antropológicos são aqueles relativos ao homem - vontade, interesse, capacidade, necessidade, decisão e ação. Os conceitos deontológicos e axiológicos, por sua vez, se diferenciariam apenas a partir do seu conceito deontológico fundamental. O conceito deontológico fundamental é a ideia de "dever ser", ao passo que o conceito axiológico fundamental é a ideia de "bem””.

Ronald Dworkin possui obra que pode ser classificada no mesmo contexto de Robert Alexy no sentido de defender uma leitura do Direito para além de um estrito sistema de regras. Para o autor, o Direito, especialmente os momentos de reflexão e de aplicação dos direitos fundamentais<sup>217</sup> e os argumentos morais a eles relacionados, só será adequadamente compreendido com a consideração de que o sistema jurídico é composto por regras e princípios, os quais operam mediante lógicas diferentes.

Dworkin inicia a sua argumentação sobre princípios enfatizando algo muito importante para o seu trabalho. Os princípios são normas juridicamente vinculantes e devem ser considerados por quem toma as decisões sobre as obrigações jurídicas em razão da sua exigibilidade moral (Dworkin, 1978, p.22). Tal afirmação, que hoje pode ser interpretada no lugar-comum dentre os defensores do pós-positivismo, representa um desafio numa Teoria do Direito atravessada por escolas como positivismo jurídico, realismo jurídico e pragmatismo.

Afirmar a normatividade dos princípios, contudo, não implica que essa espécie normativa estabelece uma vinculação decisória tal e qual as regras. Pelo contrário, os princípios se inclinam para decisões em um caminho não conclusivo. Diferente das regras, as quais são abonadas ou mudadas quando superadas, os princípios permanecem válidos quando, em um caso concreto, não prevalecem ou são superados por razões jurídicas e morais contrárias. Em suma, os princípios requerem um grupo particular de decisões que poderão ser compreendidas em face do caso apresentado (Dworkin, 1978, p.35 – 36).

Adotando o referencial do autor norte-americano, a diferença entre regras e princípios se situa, especialmente, no âmbito lógico (Dworkin, 1978, p.24). Ambas as espécies normativas indicam padrões decisórios sobre uma obrigação jurídica em circunstâncias particulares, contudo as regras trabalham ao modo do tudo ou nada. Se a regra é válida e os fatos se enquadram nela, ela deverá ser aplicada. Os princípios, por sua vez, são dotados de uma dimensão de peso<sup>218</sup> ou importância (dimensão esta que, para Dworkin, está ausente no caso das regras) que será fundamental para a superação do conflito entre princípios. Assim

---

<sup>217</sup> Dworkin não trabalhou com a terminologia direitos fundamentais (*fundamental rights*), mas com direitos individuais. Conforme defendeu, os direitos individuais são trunfos políticos atribuídos aos indivíduos. Isso implica que temos direitos quando um objetivo coletivo não é suficiente para justificar a negação de um direito ou impor uma perda, ou lesão (Dworkin, 1978).

<sup>218</sup> A dimensão de peso compreende que os princípios retiram seu caráter normativo dos aspectos morais e políticos que o sustentam. A vinculação jurídica a ela relacionada não está apenas no processo institucional que o reconheceu, seja legislativo ou jurisprudencial, mas no conteúdo que o enuncia. Deste modo, uma regra poderá ser válida ainda que informe algo irrelevante, enquanto o princípio não se sustentaria diante da falta de importância do conteúdo comunicado.

como Alexy, a superação de um princípio no conflito normativo não implica em sua invalidade, algo diferente do que ocorre nas regras.

Visando uma melhor compreensão da proposta teórica de Dworkin e a natureza dos diversos argumentos que ele expõe e analisa em sua obra, destaca-se a divisão entre argumentos de política e argumentos de princípio. Os primeiros justificam decisões políticas no que pertinente às decisões relacionadas aos objetivos coletivos da comunidade na totalidade. Por outro lado, os argumentos de princípios justificam uma decisão política que assegura o direito de um indivíduo ou grupo, ainda que contrário aos objetivos coletivos. Portanto, ambos os argumentos envolvem decisões políticas, porém diferem quanto ao objeto que se relacionam (Dworkin, 1978, p.82-83): o primeiro orientado para objetivos coletivos<sup>219</sup> e o segundo orientado para direitos individuais ou de grupos<sup>220</sup>.

A consideração dos diferentes tipos de argumentos que podem ser levantados pelo discurso de direitos de Dworkin (1978, p.87) desemboca na consideração de que os aplicadores do direito estão submetidos, como qualquer agente político, à doutrina da responsabilidade política. Essa doutrina implica que os agentes políticos devem tomar as decisões que possam ser justificadas pela mesma teoria política que consiga justificar as decisões precedentes<sup>221</sup>. Há, portanto, um dever de coerência no exercício do poder político. Dworkin (1999, p.165) ressalta, nessa linha argumentativa, que há uma coerência do conjunto de princípios de modo que as decisões estatais consigam expressar uma visão única e abrangente da justiça.

Contudo, a abstração da teoria de Dworkin não pode implicar na negação das contingências sociais, econômicas e políticas que possam afetar como se compreende e se interpreta as práticas jurídicas<sup>222</sup>. O autor enfatiza, portanto, que a partir de uma teoria política decorre diferentes concepções sobre direitos e os pesos atribuídos a tais direitos (1978, p.92).

---

<sup>219</sup> Segundo Dworkin (1978, p.91), objetivos coletivos estimulam negociações de custo e benefício no sentido de produzir um ganho geral para a comunidade na totalidade. O fato de negociar implica que os objetivos coletivos, normalmente, deverão não ser absolutos.

<sup>220</sup> A teoria de Dworkin não parece indicar a existência de direitos conectados a uma coletividade ou transindividuais. Desse modo, direitos de um grupo parece indicar o que, no direito brasileiro, são classificados como direitos individuais homogêneos.

<sup>221</sup> Destaca-se que a justificação das práticas precedentes é especialmente importante para matrizes jurídicas associadas ao *common law*. Contudo, o dever de coerência apresenta elementos importantes para sistemas jurídicos da tradição da *civil law*, em especial por não se restringir às decisões judiciais, mas também pela atuação legislativa.

<sup>222</sup> Sobre essa questão, destaca-se a seguinte passagem: “Os grandes clássicos da filosofia política são utópicos. Estudam a justiça social do ponto de vista de pessoas que não estão comprometidas, de antemão, com nenhum governo ou constituição, livres para criar o Estado ideal a partir de princípios básicos. Assim, imaginam um povo vivendo em um Estado pré-político de “natureza”, escrevendo contratos sociais a partir de uma tábula rasa. Mas as pessoas reais na vida política comum atuam numa estrutura política e também sobre ela. Para nós, a política é mais evolutiva que axiomática; reconhecemos, ao trabalharmos em prol de um Estado perfeitamente justo, que já pertencemos a um Estado diferente” (Dworkin, 1999, p.199).

Como Dworkin desenvolve sua compreensão de direitos a partir da teoria política liberal de tradição anglo-saxão, dialogando sobretudo com Stuart Mill e John Rawls, a sua definição de direitos e o dualismo e contraposição entre direitos e interesses coletivos expressam uma teoria jurídica cujo referencial político não necessariamente irá explicar satisfatoriamente todas as práticas jurídicas das mais diversas comunidades, em especial àquelas que assume o compromisso jurídico de implementação de direitos sociais e direitos coletivos.

Segundo Dworkin (1978, p.126), um dos papéis do intérprete e do aplicador do direito é produzir uma teoria que identifique uma concepção de moralidade política como decisiva para os casos legais. Essa concepção deve ser suficiente para firmar a moralidade política pressuposta pelo direito e pelas instituições, enfatizando sua coerência e sua legitimidade. Coerente com o seu contexto social e cultural, Dworkin apresenta casos e definições que afirmam terem potencial explicativo para a sua realidade, ou seja, foca em casos envolvendo direitos e liberdades individuais conectadas ao direito norte-americano.

O caráter relativo de algumas proposições da teoria de Ronald Dworkin pode ser reforçado nas respostas do autor às críticas de Joseph Raz, onde Dworkin assume a funcionalidade de sua teoria específica para a ideia de direitos individuais usados na prática constitucional estadunidense (1978, p.366). Essa consideração merece reflexão, pois, por exemplo, o autor reconhece que a profusão de direitos pode implicar na perda da sua importância prática (Dworkin, 1978, p.365) e vai de encontro às tendências do constitucionalismo latino-americano dos últimos trinta anos que enfatizaram o processo de expansão de direitos<sup>223</sup>.

A teoria de princípios de Dworkin é amadurecida pelo desenvolvimento da teoria do direito como integridade, onde várias intuições presentes em seus trabalhos anteriores passam a ser expressas com maior profundidade, desdobramentos e discernimento. A teoria do direito como integridade, que encontra a sua versão madura em *O Império do Direito*, oferece uma visão teórica mais abrangente do que a apresentada em *Levando os Direitos a Sério*, explicitando alguns pressupostos políticos e morais da teoria do direito de Dworkin.

Nessa nova construção conceitual, Dworkin (1999, p.120) defende um dever de coerência que alcança tanto a atividade legislativa quanto judicial, não apenas por uma razão de equidade, mas também por assegurar que, com tal equidade, a comunidade se aperfeiçoa na

---

<sup>223</sup> Expansão de direitos, aqui, não implica em expandir a aplicação de direitos tradicionalmente previstos, como, por exemplo, os casos relacionados a igualdade como elemento de fundamentação das ações afirmativas ou da liberdade como argumento pró-escolha em casos de aborto. Trata-se, propriamente, da criação de novas pautas normativas como o direito à cidade e os direitos de bem viver.

sua própria justificativa moral. Contudo, algo sutil deve ser enfatizado e que poderia trazer algumas luzes para compreensão das práticas institucionais do direito à cidade: os direitos não têm apenas valor legal quando explicitados<sup>224</sup> nas decisões, mas também quando conectados com os princípios morais e políticos que justificam a decisão.

O direito como integridade e sua relação com a justiça de uma comunidade exige a identificação e a coerência com os princípios morais necessários para justificar<sup>225</sup> o conteúdo das decisões do Poder Legislativo e do Poder Judiciário (Dworkin, 199, p.203). A integridade política, em Dworkin, implica em um engajamento em princípios de equidade, de justiça e de devido processo legal adjetivo que permite a personificação da comunidade política. Essa personificação da comunidade não implica na absorção dos indivíduos pelo corpo coletivo nem uma fundação baseada apenas na capacidade de estabelecer uma ordem pelo governante. A integridade política defende e pressupõe a observância de um modelo de princípios resultante após que uma comunidade política genuína só se faz presente quando os membros aceitam que sua existência está fortemente ligada por princípios comuns e não apenas por regras criadas pelo acordo político casuístico e incoerente (a democracia de Dworkin, portanto, não é estritamente procedimental).

Essa personificação da comunidade não consiste numa unidade metafísica nem uma mentalidade onipresente (Dworkin, 1999, p.204), mas em argumento que ressalta a complexidade relacional<sup>226</sup> das obrigações morais envolvidas na comunidade política. O argumento da personificação, portanto, implica no reconhecimento de princípios que deixam de ser vinculados a pessoas específicas e são um substrato comum da vida comunitária<sup>227</sup> (Dworkin, 1999, p.208). Os princípios, portanto, não podem ser valorações individuais, ou seja,

---

<sup>224</sup> Dworkin definitivamente não se enquadra num textualismo originalista, o qual visa resgatar as intenções originais da elaboração de uma norma jurídica. Contudo, não defende um abandono do texto constitucional, por defender a necessidade de uma interpretação que seja consistente com o que o texto afirma (Dworkin, 2006, p.129).

<sup>225</sup> Justificar não compreende legitimar toda e qualquer decisão precedente, pois o passado da aplicação do direito também pode estar permeado de injustiças e sua legitimação ir de forma contrária à construção de uma comunidade política genuína. Especificamente no caso brasileiro, dado o passado escravagista, misógino e de patente desigualdades sociais, o ato de legitimar o direito pretérito seria fortalecer as causas da injustiça social. Portanto, a teoria do direito deve estar apta a denunciar a subversão do sistema jurídico quando a sua lógica é utilizada contra os propósitos constitucionais e valorativos estabelecidos.

<sup>226</sup> Embora utilize a individualidade como a base dos direitos, essa individualidade não representa uma atomização do indivíduo. Por atomização compreende-se, aqui, como uma visão que põe o indivíduo como ser autárquico e autossuficiente, implicando na redução ou até desaparecimento dos seus deveres morais e políticos para com outras pessoas. A atomização, embora nunca completa na sociedade, possui conexão com o hiperindividualismo proposta no neoliberalismo.

<sup>227</sup> Personificar a comunidade cria a possibilidade de crítica à falta de princípios que decorrem acordos políticos que produzem leis valorativamente incoerentes. Nas palavras do autor, defender o "princípio legislativo da integridade, devemos defender o estilo geral de argumentação que considera a própria comunidade comum um agente moral" (Dworkin, 1999, p.227).

não expressam uma moralidade privada, por implicarem uma obrigação de toda comunidade em relação aos seus membros. (Dworkin, 1999, p.212). Ao argumentar com princípios, há participação e continuidade numa tradição argumentativa.

As considerações de Alexy e Dworkin expressam, respectivamente, uma teoria dos princípios que é compreendida a partir das práticas jurídicas e institucionais dos tribunais americanos e do Tribunal Constitucional Alemão, respectivamente. Ainda que as proposições teóricas estabelecidas por ambos encontrem uma reflexão capaz de lançar luzes sobre as práticas jurídicas de outros países, faz-se necessário sempre pontuar o contexto de trabalho e problematizar os limites de seu emprego à prática jurídica brasileira.

Dworkin, por exemplo, constrói sua teoria do direito tomando por base um liberalismo igualitário. Como reflexo coerente dessa escolha, os princípios serão trabalhados como protetores de direitos individuais que assegurem a pretensão contra ações estatais e contra objetivos coletivos. Contudo, não é esse o quadro normativo da Constituição Federal de 1988, pois que a teoria política que lhe sustenta não é a do liberalismo político, ainda que de feição igualitária, mas sim de um Estado de Bem-Estar Social. Com isto, assume-se que uma consequente definição de princípios para o direito brasileiro não deve compreender apenas direitos individuais, mas também interesses coletivos e transindividuais, assim como expresso por Alexy. Outro ponto relacionado à teoria de Dworkin que cabe aprimoramento é que, apesar de falar em integridade legislativa, é direcionada especificamente à integridade na interpretação e aplicação judicial do Direito. Desta forma, deixa descuidada uma importante seara de aplicação do direito: a esfera administrativa.

Essas questões contextuais estimulam, portanto, a necessidade de uma teoria principiológica que não seja mero transplante de práticas jurídicas estrangeiras. Faz-se necessária uma compreensão que considere as especificidades e deficiências do sistema jurídico da periferia do capitalismo, sobretudo questões estruturais da sociedade brasileira. Para tanto, apresenta-se agora a concepção de Marcelo Neves.

Em sua obra *Entre Hidra e Hércules: regras e princípios constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico*, Marcelo Neves expõe que a importância fundamental da discussão não consiste em atribuir, abstratamente, a um texto normativo, a estrutura de norma-regra ou norma-princípio (Neves, 2013, p.90). Ocorre que a um texto legislativo podem ser atribuídas diversas regras e princípios<sup>228</sup>, assim como podem ser inferidas a existência de

---

<sup>228</sup> Neves (2013, p. 91) admite que uma norma pode decorrer expressamente de um dispositivo, da conjunção de dispositivos ou de uma constatação implícita. Contudo, as normas atribuídas devem ser compatíveis com a conexão de disposições constitucionais (2013, p.93). Como visto, o direito à cidade, apesar de poder ser referido a um

normas, ainda que na ausência de texto (é o caso da norma que envolve a supremacia do interesse público). Isto posto, a discussão se uma norma se expressa como regra ou como princípio não é feita em abstrato a partir das características da construção linguística do texto constitucional ou legal, mas sim tendo como referência o processo hermenêutico de interpretação e de aplicação do texto normativo.

Superada essa abordagem superficial centrada apenas na construção textual, Neves (2013) entende que a discussão entre regras e princípios pressupõe o entendimento de que a relação entre interpretação e aplicação envolve uma dupla contingência que, de um lado, inclui o legislador, que põe o sentido textual da norma, e, do outro, o aplicador que constrói hermeneuticamente a norma. Tanto legislador (sistema político) e aplicador (sistema jurídico) argumentam e compreendem através da linguagem e dos critérios que são a eles correspondentes (Neves, 2013, p. 154). É nessa sensível relação que se insere os dilemas para a manutenção da identidade e da consistência constitucional<sup>229</sup> (Neves, 2013, p.94), sendo fundamental para entender o funcionamento de uma ordem constitucional numa sociedade supercomplexa<sup>230</sup>.

Em consequência, a simples negação do problema da dupla contingência, que pontua a identidade entre norma e vontade do legislador e, de outro, a completa liberdade dos órgãos julgadores, ocasionaria uma incidência de positivismo legalista ingênuo (que desconsidera a adequação social do direito), no primeiro caso, e de um positivismo constitucional realista, no segundo caso. A dupla contingência revela, portanto, a impossibilidade de controle pleno do aplicador pelo legislador, dado que no momento da aplicação múltiplas expectativas normativas podem surgir e disputar o sentido da norma de decisão. O positivismo legalista carecia de adequação social e o positivismo constitucional realista implica em insegurança jurídica e ausência de controle das decisões. Uma solução definitiva e total dessa questão se encontra, porém, no horizonte de uma sociedade complexa como a brasileira.

Porém, até onde é útil a reflexão entre regras e princípios? Para Neves (2013, p.95), as operações cotidianas e burocráticas da vida social e jurídica funcionam independente de uma

---

dispositivo específico do Estatuto da Cidade, extrai sua densidade jurídico-normativa de uma conjugação de princípios.

<sup>229</sup> A questão constitucional é central, dada que se situa no acoplamento estrutural entre dois sistemas sociais diferenciados, quais sejam: sistema jurídico e sistema político.

<sup>230</sup> Nas palavras do autor (Neves, 2013, p.160): “A principiologia constitucional dominante supõe uma realidade social pouco complexa”. De fato, é o que se obtém através das propostas de Robert Alexy e Ronald Dworkin.

distinção entre regras e princípios<sup>231</sup>. Será em casos dotados de alguma complexidade e quando se questiona qual norma a ser aplicada (tematizando questões como sentido e validade) que emerge a relevância da discussão na argumentação jurídica. Essas diferentes nuances podem ser percebidas considerando aquilo que o autor denominou observações de primeira e de segunda ordem (Neves, 2013, p.98).

As observações de primeira ordem se situam nas relações cotidianas, onde não haverá uma problematização com relação ao sentido das normas entre aquele que põe a norma e aquele que aplica. No campo da segunda ordem<sup>232</sup>, onde as regras e os princípios serão reconstruídos, a questão exorbita aos fatos, embora não os exclua, e é uma discussão da norma, compreendendo sentido, validade e condições de seu cumprimento (Neves, 2013, p.99). Elas possibilitam, portanto, uma reflexão sobre a própria normatividade.

É nessa reflexão sobre a própria normatividade, feita no âmbito da argumentação jurídica, a qual ocorre no âmbito das observações de segunda ordem (onde o dissenso estrutural torna central a discussão por sentido, alcance e validade). Aqui, os princípios podem ser trabalhados como "normas no plano reflexivo" que possibilitam o "balizamento e a construção ou reconstrução das regras", enquanto as regras são razões imediatas para normas de decisão (Neves, 2013, p.103)<sup>233</sup>. Os princípios desdobram-se em caráter flexível e podem enfrentar a diversidade de expectativas normativas que circulam na sociedade. Mas essa flexibilidade é limitada, sob pena de romper as fronteiras jurídico e do político e recair num decisionismo que não estabiliza as relações sociais. Sobre as regras, Neves (2013, p.112) argumenta que a determinação da incidência dessas acaba por excluir a incidência de outras regras. De tal modo, possibilita-se a construção de um fundamento definitivo da norma de decisão do caso que consistirá num enunciado normativo completo.

A necessidade de um plano reflexivo sustentado pela existência de princípios se conecta com a fundamentação e a adequação social do direito numa sociedade complexa. A partir da complexidade e do dissenso moral e político nela existente, o direito não pode se

---

<sup>231</sup> Por exemplo, se um agente de trânsito sinaliza para um condutor ceder passagem para outros veículos ou para pedestres, trata-se de operação cotidiana sem a qual, normalmente, não se problematiza a validade do ato administrativo.

<sup>232</sup> Com base em Luhmann (2004), codificar o lícito/ilícito somente pode ser articulado no nível das observações de segunda ordem, ou seja, apenas pela observação dos observadores. Tal codificação é indiferente à opinião dos observadores de primeira ordem, quais sejam, os realizadores dos atos e as suas vítimas, em classificar as suas ações conforme o direito ou não. Se o observador de primeira ordem assume que ele está certo ou que foi engano e assim relata, o observador de segunda ordem não estará vinculado e poderá chegar a outra conclusão.

<sup>233</sup> Neves admite a existência de híbridos princípios-regras, dado que a interação sistêmica entre essas estruturas normativas pode gerar contaminações recíprocas.

fundar numa moral unitária<sup>234</sup> o que faz surgir a necessidade da questão da fundamentação a partir de um sistema social operativamente autônomo ou autopoiético<sup>235</sup>. Porém, a função reflexiva dos princípios consiste em operação delicada, uma vez que o dissenso estrutural possibilita várias leituras dos princípios (Neves, 2013, p.142 – 144) e faz emergir os conflitos intraprincípios, ou seja, quando o mesmo princípio é apresentado para justificar decisões contraditórias no caso concreto em que se apresenta.

Entretanto, a autonomia do sistema jurídico não implica, reitera-se, em completo insulamento perante demandas de outras ordens (política, economia, moral e religião), mas sim a sua capacidade de lidar com esses influxos sem perder a consistência e a autorreferência. Os princípios atuam como um filtro seletivo dessas demandas, tornando essa complexidade estruturável. Contudo, o nível de princípios deve ser articulado em conjunto com as regras, onde a complexidade estruturável passará a ser complexidade estruturada (Neves, 2013, p.119).

A relação entre regras e princípios seria, portanto, inserida em uma circularidade na qual a regra implica o princípio para obter adequação social da decisão e o princípio implica a regra para passar ao nível da complexidade estruturada. Essa circularidade atravessa o processo hermenêutico para buscar a obtenção de uma decisão juridicamente consistente em casos de complexidade valorativa e de dissenso estrutural, tal como ocorre com relação aos conflitos urbanos brasileiros. A circularidade entre regras e princípios também é um sinal de que, ao fim do processo hermenêutico e argumentativo, a aplicação ao caso é do direito como sistema e não de um dispositivo jurídico isolado.

Como Marcelo Neves constrói o seu argumento, pode parecer, numa leitura mais apressada, que o autor retoma a visão clássica de que princípios seriam fontes secundárias de direito, sendo apenas as regras fontes primárias de criação de obrigações e deveres jurídicos. Entretanto, isso não é o que ocorre. Os princípios são defendidos como enunciados normativos<sup>236</sup>, ou seja, expressam um dever-ser. Apesar de sua aplicação necessitar da

---

<sup>234</sup> Se a argumentação jurídica repõe por completo a argumentação moral e política, como indicava Dworkin, não há vantagem social para tratar essas questões através dos procedimentos jurídicos. Em outras palavras, se diante de conflitos e dissensos é preciso rediscutir profundamente questões morais e políticas, talvez o sistema jurídico não seja o mais adequado ou sua adequação completa pode representar a perda da sua autonomia. Apenas pelo reconhecimento de um novo campo argumentativo propriamente jurídico é que os procedimentos jurídicos devem ser pensados de forma autônoma.

<sup>235</sup> Neves (2013, p.116) considera que essa autofundamentação não é automática e é questão tormentosa para realidades jurídicas e constitucionais que não conseguiram estabelecer satisfatoriamente o Estado de Direito no sistema jurídico e a democracia no sistema político.

<sup>236</sup> Como já afirmado, os princípios podem ser atribuídos diretamente a um dispositivo, a um conjunto de dispositivos ou ser uma decorrência lógica do sistema jurídico. Ainda que a atribuição possa ser mais simples ou mais complexa, ela sempre deve ter como referência o sistema jurídico e, em especial, o direito criado institucionalmente. Dotar o órgão judicante da função de reconhecimento do princípio como fator de sua inserção no sistema jurídico gera uma quebra da dupla contingência entre função legisladora e função aplicadora. No mesmo

mediação das regras, a sua aplicação no processo hermenêutico não é uma opção do aplicador<sup>237</sup>. Com isto, Neves (2013, p.124) defende que os princípios devem possuir uma estrutura proposicional mais flexível, sem que com isso lhe sejam negados a normatividade<sup>238</sup>.

Entretanto, a compreensão da função dos princípios exige, necessariamente, a consciência dos riscos presentes neles (Neves, 2013, p.133). Por atuarem no plano reflexivo do direito e estarem orientados à sua adequação social, os princípios são constantemente pressionados por expectativas não jurídicas advindas de outros campos como a política, a moral e a economia. Essas pressões, se não filtradas com propriedade, podem implicar em perda de autonomia do direito e os princípios serem utilizados como meios para viabilizar violações à ordem jurídica com a aparência de legalidade, onde o texto constitucional “atuaria basicamente como figura de retórica jurídica” (Neves, 1994b, p.141). O abuso principiológico pode originar um decisionismo inconsistente e abre caminhos para arbitrariedades<sup>239</sup>. Acrescenta-se que decisões que desconsideram ou não dialogam com as regras postas pelo processo legislativo também têm potencial violação ao jogo democrático que as produziu. Logo, Neves (2013, p.140) não acolhe a panaceia principiológica presente nos escritos nacionais sobre neoconstitucionalismo, onde os princípios representam um resgate axiológico do direito em relação à prisão do formalismo das regras.

Assim, em face das considerações apresentadas em torno de um não encantamento principiológico, as decisões baseadas em princípios são marcadas pela falibilidade ou contingência, sendo onde o dissenso estrutural nunca é resolvido, mas sempre repostos. Ao decidir com referência a princípios, evitando a submissão do sistema jurídico em relação às demandas de outros sistemas, pode-se até reduzir o efeito surpresa da decisão, mas também irá produzir desilusões e críticas referenciadas em leituras diversas do material normativo.

---

sentido, possibilitar a identificação de princípios com base direta na sua exigibilidade moral opera a quebra da autonomia do sentido jurídico em uma sociedade complexa. O dissenso estrutural existente na sociedade não pode orientar a um caminho decisório, logo os princípios atuam como filtro dessas expectativas heteroreferenciadas. Como filtro, o princípio não resolve ou elimina por completo o dissenso estrutural.

<sup>237</sup> Nas palavras do autor (Neves, 2013, p.126-127): “O órgão de interpretação-aplicação normativa não pode romper com essa dupla contingência, desconhecendo o órgão de produção institucional do direito. A interpretação e a argumentação jurídica são dependentes do texto. E aquele que produz texto normativo sempre lhe atribui um sentido. [...] É nesse contexto que o órgão de interpretação-aplicação normativa atribui princípios à Constituição, definindo-os como normas jurídicas a que estão vinculados na determinação da regra jurídica que servirá de razão definitiva da solução do caso: "eu devo, à luz dos princípios válidos na ordem constitucional, determinar essa regra como razão definitiva do presente caso".

<sup>238</sup> Importa mencionar que, ainda que haja aderência a uma teoria principiológica como a de Alexy ou a de Dworkin, os princípios, ao se traduzirem como norma de decisão, devem ser expressos e comunicados como o enunciado normativo de uma regra.

<sup>239</sup> O alerta que aqui se expõe é fundamental. O fato de existirem princípios promotores de mudanças sociais progressistas, como o direito à cidade, não pode afastar a nossa compreensão dos riscos do abuso principiológico.

Em face da descrição acima apresentada, entende-se, neste trabalho, que a teoria principiológica apresentada por Marcelo Neves é a que melhor pode lançar luz para a função jurídica-normativa do Direito à Cidade. Justifica-se.

Em primeiro lugar, a proposta de Neves considera as práticas jurídicas e constitucionais brasileiras, se atentando em diversos momentos para a sua fragilidade institucional e os consequentes influxos de interesses extrajurídicos e os potenciais desvirtuamentos do emprego dos princípios. Coerente com o que se expõe, as suas delimitações conceituais e propostas de aplicação consideram os riscos existentes e busca minorá-los na contenção de uma prática jurídica abusiva. Logo, ao enfatizar a relação regra-princípio, em detrimento de uma genérica afirmação da superioridade dos princípios, Neves tenta estabelecer controle a uma prática abusiva.

Em segundo lugar, defender o princípio do direito à cidade como norma que atua no plano reflexivo e na construção e reconstrução das regras abre possibilidades interessantes para a temática. Como exposto nos tópicos precedentes, o direito à cidade compreende um feixe de direitos e temas específicos, tais como direito aos serviços públicos, mobilidade, moradia adequada, saúde, lazer, entre outros. A maioria desses direitos específicos contam com normativa setorial específica, seja no próprio Estatuto da Cidade ou em leis esparsas, estando referenciadas em múltiplas em leis federais, estaduais e municipais. Essas normativas específicas, em muitos casos, representam regras que são fruto de um pacto democrático, não podendo ser arbitrariamente desconsideradas ou descartadas unicamente em razão de um raciocínio mais abstrato.

O papel do direito à cidade, portanto, deve ser o de incidir sobre a reflexão e a reconstrução dessas regras de modo a coibir a sua interpretação e aplicação que resultem em decisões administrativas e judiciais contrárias ao projeto de Estado Social e Democrático de Direito da Constituição Federal de 1988 e da política urbana a ela correlata<sup>240</sup>. Consiste, portanto, em garantir a coerência, a consistência e a autonomia do sistema jurídico, protegendo-o de influxos antirrepublicanos e das constantes tentativas de construir espaços urbanos de exceção ou de desregulação regulada (redução do efeito surpresa). O princípio do direito à cidade, contudo, não se viabiliza sozinho, estando em constante conexão com as regras a ele correlatas.

---

<sup>240</sup> A observância do Estado social não decorre de uma argumentação moral e extrajurídica, mas sim em decorrência do programa constitucional em 1988.

Esse segundo argumento é de suma importância para uma realidade onde a política urbana não é apenas violada diretamente, mas também em razão da construção de estratégias jurídicas que buscam conceder aparência de legalidade para ações privatizantes da cidade e para a segregação social. Essas estratégias se utilizam da textualidade normativa para garantir aplicações jurídicas que contrariam a coerência e consistência do marco legal construído após a Constituição Federal de 1988. O direito passa a ser aplicado em recortes, sem se atentar para a observação do conjunto de normas aplicável ao caso. Esses recortes possibilitam aplicações legalistas de atos que vulnerabilizam e anulam o projeto constitucional. A incidência do princípio do direito à cidade deve ocorrer para permitir a reconstrução dessas regras de forma coerente com a pauta normativa que é por ele informada.

Em terceiro lugar, diante de cidades tão desiguais e dos inúmeros conflitos urbanos nelas existentes, visualizar o princípio do direito à cidade como uma demanda por adequação social das decisões realizadas pelo sistema jurídico é de suma importância. Os conflitos urbanos não podem ser tratados apenas por uma subsunção apressada e superficial entre o texto de uma norma e o caso apresentado nem ser apenas aquilo que o Poder Judiciário decide ser. Pelo contrário, o dissenso estrutural presente na sociedade brasileira e nas cidades brasileiras atravessa a construção do sentido normativo e convida para a uma abertura reflexiva sobre a norma a ser aplicada. Essa abertura reflexiva tem que interagir com as diferentes expectativas sociais existentes no espaço urbano (movimentos sociais, população indígena, população em situação de rua, negros, mulheres, crianças, idosos, imigrantes, entre outros) e ainda, sim, conseguir apresentar uma decisão juridicamente consistente. Essa consistência terá no direito à cidade um filtro que concilie a adequação social à autonomia do direito, na qual o aprendizado e a heterorreferência não devem romper com o código lícito/ilícito do sistema jurídico.

Em quarto lugar, a proposição de adequação social do direito à complexidade social das nossas cidades não implica numa ocultação ou eliminação completa do dissenso e do conflito. Como apresentado, os princípios absorvem o dissenso para auxiliar na construção da regra de decisão de um caso, porém não elimina. Com isto, o sistema jurídico e seus princípios não podem prometer mais do a sua função: a estabilização das expectativas normativas pelo sistema jurídico não implica, necessariamente, na resolução e na eliminação do dissenso estrutural. Os desacordos existentes na condução política urbana sempre serão postos e repostos e as disputas políticas, econômicas e morais permanecerão. E isso continuará acontecendo em razão de que, apesar de sua importância, o sistema jurídico não pode substituir ou eliminar os sistemas político, econômico e moral. A não totalização do sistema jurídico pode gerar

frustração e irritabilidade, contudo implica em abertura para transformações na estrutura social. Uma cidade plenamente dominada pelo direito não é possível, nem desejável.

Essa consideração gera uma dupla consequência que revela as contínuas possibilidades políticas das cidades: assim como o direito não pode eliminar por completo a apropriação da cidade através da produção capitalista do espaço urbano, também não pode eliminar os projetos políticos emancipatórios que visam uma nova forma de viver e experienciar a cidade. Visto dessa forma, a incidência do direito não é e não pode ser o ponto de chegada ou objetivo final da mobilização social, mas apenas mais um caminho para evitar a sua completa apropriação por forças que produzem uma cidade excludente<sup>241</sup>. Na presente leitura, o direito, abarcando a produção legislativa, a interpretação e a aplicação e a teoria jurídica são espaços de conflito e de disputas que não podem ser negligenciados se o propósito é a construção de uma nova vida urbana.

Por fim, o quinto argumento que compreende que a proposição de Marcelo Neves é a mais apropriada para a compreensão do direito à cidade é que o autor não nega a possibilidade de conflitos intraprincípio. Ou seja, de que o próprio direito à cidade seja objeto de disputa e questionamento, o que tornará o processo decisório complexo, polêmico e exigindo um raciocínio prudencial do aplicador.

Feitas as considerações acima, pode-se apresentar que o princípio do direito à cidade consiste em norma que atua no âmbito reflexivo do subsistema do direito urbanístico. Essa atuação reflexiva incide na construção e reconstrução das regras jurídicas urbanísticas, de modo a filtrar as diversas expectativas sociais normativas existentes e as diversas disputas interpretativas à luz da garantia dos direitos humanos e fundamentais relacionados à produção, à vivência e à regulação do espaço urbano. No entanto, não é simplesmente princípio ordenador do direito urbanístico, mas é materialmente comprometido e engajado: trata-se de princípio que endereça proteção normativa para a coletividade, visto que a perspectiva dos indivíduos é considerada relacionalmente e não isolada, dando primazia aos mais vulneráveis. Fazendo adesão às palavras de Rafael Gonçalves (2019, p.192), a “luta pelo direito à cidade deve priorizar os direitos e ativos coletivos em detrimento da centralidade atual à propriedade privada e à gestão empresarial do urbano”.

---

<sup>241</sup> Se o Direito é compreendido como completamente determinado pelo Poder Econômico, não há razão para disputá-lo, recomendando-se a resignação, a atuação exclusivamente política ou a força. Esta não é a perspectiva deste trabalho que, embora reconheça o protagonismo do interesse econômico, compreende o direito como espaço de disputa e como local onde decisões podem ser tomadas contra os interesses econômicos e moralistas.

Como norma produtora de vinculação jurídica, faz-se jus à mobilização social em torno da positivação do direito à cidade, não devendo ser previsão impotente ou promessa inconsequente do Estado brasileiro. A sua integração ao sistema constitucional-urbanístico realça as conexões entre esses dois âmbitos, não apenas no sentido de uma observância da hierarquia formal entre plano constitucional e plano urbanístico, mas na perspectiva material na qual o projeto constitucional tem a sua concretude vinculada ao projeto de construção de cidades mais justas, humanas e igualitárias. A incidência do princípio do direito à cidade sobre as regras jurídicas setoriais busca não desconsiderar, mas dialogar com a produção de regras que possuem como ponto inicial os processos democráticos e não conceder aos órgãos aplicadores poderes irrestritos que podem resultar em prática abusiva. Ao fim, a conexão com os direitos humanos e fundamentais representa uma renovação da matéria urbanística, abandonando-se as dimensões que se centravam apenas em aspectos estéticos, higienistas e funcionais.

### **4.3 Desdobramentos funcionais do direito à cidade enquanto norma jurídica**

Fundamentada a natureza do direito à cidade enquanto norma jurídica, compreendendo a produção de efeitos jurídicos e a vinculação dos processos decisórios, passa-se a expor, agora, algumas das repercussões mais relevantes para compreender a sua operacionalidade.

#### ***4.3.1 A releitura do direito urbanístico pelo direito à cidade: ênfase nos direitos humanos e fundamentais***

A título de introdução, cabe indicar que as normas reguladoras do espaço urbano já possuem tradição secular, estando previstas, inicialmente, em ordenações e cartas régias e sendo parte integrante das funções administrativas típicas do poder de polícia e de intervenção do Estado na propriedade (Silva, 2010, p.50–56).

No entanto, a intensificação da urbanização brasileira no século XX acabou por fomentar a emergência de um microssistema normativo próprio, que, a partir de uma leitura e de uma aplicação especializadas, poderia compreender melhor os desafios urbanos e atuar de modo mais eficiente para solucioná-los. Nesta fase, portanto, o Direito Urbanístico passa a estar preocupado especialmente com a ordenação do espaço urbano, sobretudo para garantir condições de habitabilidade, a racionalização do espaço urbano e a regulação da propriedade fundiária (Silva, 2010, p.38). Entretanto, ainda que os temas citados tivessem como fim garantir

o bem-estar da população urbana, o discurso construído em torno do direito urbanístico era predominante formalista, gravitando entre discussões de zoneamentos, índices, planos e outros temas.

Contudo, o direito urbanístico consiste em ramo que, apesar de recente em comparação a outros, apresenta uma significativa capacidade de renovação. Essa capacidade não resulta apenas da criatividade relacionada aos profissionais do ramo, mas, sobretudo, aos intensos embates sociais que envolvem a questão urbana, atravessando temas econômicos, raciais, de gênero, ambientais, culturais e políticos.

Nessa perspectiva de renovação do direito urbanístico ressalta-se o conjunto de mobilizações sociais em torno da pauta da reforma urbana, que passou a incidir intensamente sobre o processo constituinte e legiferante para atuar na promoção de um novo marco jurídico para as cidades brasileiras. Essa mobilização tinha uma pauta diversa e múltipla que encontrava no “direito à cidade” um significante que lhe sintetizava. Nesse contexto, direito urbanístico e direito à cidade não se confundem, podendo existir o primeiro sem o segundo como ocorre em diversos outros países. Sobre as mudanças de escopo trazida pela reforma urbana, Angélica Guimarães<sup>242</sup> (2020, p.196) aponta que as normas urbanísticas perderam a função meramente ordenatória. Esse microssistema passa a ser explicitamente orientado ao bem-estar social da população, sendo a política urbana um instrumento para tal finalidade. Além da mudança de ordenação para promoção, a política urbana constitucional também inclui a valorização da identidade coletiva, não podendo ser absorvida por um individualismo que se desprende de qualquer normatização social.

Destaca-se que, em termos históricos, como apresentado no capítulo anterior, a Emenda Popular da Reforma Urbana buscou inserir a pauta dos direitos urbanos no rol de direitos e garantias fundamentais. Essa proposição não foi fruto de um exagero dos movimentos sociais por carregar consigo uma intuição fundamental que é um dos motores teóricos e políticos desta tese: a de que o direito à cidade atua na tradução da pauta dos direitos humanos e fundamentais para as questões urbanas. Essa tradução possui um duplo efeito: a) os direitos fundamentais são, por meio do direito à cidade, compreendidos, protegidos e promovidos de

---

<sup>242</sup> Angélica Guimarães (2020) pontua a necessidade de se pensar a dimensão político-jurídica e institucional do direito à cidade. Entretanto, pensar a sua juridicidade não implica em negar o direito como processo sociopolítico, onde deve-se considerar a sua observância e a sua transgressão. A referida necessidade parte da própria constituição federal e que os recentes movimentos políticos (da Constituinte à Carta Mundial do Direito à Cidade) revelam um direito humano emergente, um direito humano interdependente a todos os direitos humanos e que se relaciona diretamente com a democratização do uso e ocupação do solo, com a efetividade da função social da propriedade urbana.

forma espacializada e b) o direito à cidade oferece ao direito urbanístico uma pauta normativa material que deve orientar e condicionar a implementação dos seus instrumentos.

Abordando o primeiro efeito indicado no parágrafo anterior, há a necessidade de espacialização do discurso dos direitos humanos e fundamentais. Todavia, em que consiste espacializar os direitos humanos e fundamentais?

A proposta de espacializar parte do reconhecimento que a pauta dos direitos humanos e fundamentais é de suma importância para a formação de sociedades livres e justas. No entanto, o seu desenvolvimento histórico e teórico predominante se alberga sob uma exposição formal e neutra que tende a ocultar as nuances específicas da sua violação. Formulações genéricas tais como a de que “todo ser humano” ou “ninguém será mantido/privado/submetido” possuem a sua importância de garantir a abrangência necessária e idealizada aos direitos humanos. Entretanto, para além da enunciação genérica dos direitos, imperativo concretizá-los e tal intento não será possível sem a consideração das especificidades que interferem na sua fruição e na sua concretização.

Em face do exposto, os direitos humanos e fundamentais são submetidos a uma série de críticas realizadas por estudos raciais (Moreira, 2017), étnicos, feministas<sup>243</sup>, entre outros, como caminho para o rompimento com abordagens formalistas e invisibilizantes. As críticas não destroem o tema, mas atuam na identificação de suas fragilidades e buscam apontar horizontes para sua renovação e efetivação.

A espacialização dos direitos humanos e fundamentais se insere no campo destas críticas, estando em diálogo com as apresentadas. Por espacialização do tema, quer-se significar que os direitos humanos e fundamentais devem ser abordados de forma situada, ou seja, ingressar nos territórios efetivamente ocupados pelos seres humanos e nos quais as relações sociais concretas se materializam no cotidiano dessas pessoas. Nas palavras de Andreas Philippopoulos-Mihalopoulos (2017, p.645), a espacialização do direito nos orienta para um “o acolhimento do direito em sua concretude situada, mas desde que a conexão entre direito e espaço e suas repercussões tenham sido adequadamente exploradas”. Essa espacialização conseguirá demonstrar que o quadro de injustiças sociais passa ter feições territoriais e ambientais bem definidas, o que, na formulação de Longley *et al* (2013, p.23), nos permite compreender a existência de vencedores e de perdedores geográficos. Dito isto, as ações de

---

<sup>243</sup> Na precisa colocação de Silvia Carlos da Silva Pimentel (2020, p.21): “Para alguns teóricos e práticos dos Direitos Humanos, o tema desta conferência pode soar estranho, visto que é óbvio que os direitos humanos são os Direitos Fundamentais de homens e mulheres. Entretanto, será nosso esforço revelar que há problemas graves mascarados por esta “obviedade” e que importa sejam superados”.

combate às violações de direitos humanos devem incluir o recorte espacial na sua reflexão ao lado de outros recortes como gênero, raça, classe, etnia, caso queira realizar uma superação efetiva do atual estado de coisas.

Entretanto, a espacialização não implica apenas na compreensão dos direitos humanos na cidade, mas inclui a necessária corporalização da temática (Philippopoulos-Mihalopoulos, 2017, p.648). A corporalização se insere em face do fato de que o espaço urbano se caracteriza pelo embate, pelo conflito, mas também pela união, entre diversos corpos individuais e coletivos que buscam encontrar no espaço urbano a preservação do seu ser. O espaço urbano, nesse sentido, não é apenas um território demarcado por uma lei municipal, ganhando uma conotação de produção social fundamental para a compreensão da sua materialidade. Com isso, tem-se como consequência que compreender os direitos humanos e fundamentais e as suas violações no espaço urbano passa por compreender quais corpos estão situados no conflito.

Por exemplo, pode-se citar um dos conflitos urbanos mais recorrentes nas cidades brasileiras: a ação de reintegração de posse. Essa habitualmente tem o caso resumido como conflito de interesses entre particulares, numa lógica individualista<sup>244</sup> que se expressa nas lições processuais com o exemplo paradigmático do “Caio x Tício”, e as questões debatidas estão centradas sobre quando ocorreu a posse e se ela é de boa-fé ou má-fé. Os corpos envolvidos no conflito são ocultados e invisibilizados<sup>245</sup>, não contando robustamente para a elaboração da norma de decisão. O número de famílias envolvidas, crianças, idosos, mulheres, grávidas, pessoas com deficiência e animais são desconsideradas ou consideradas de forma secundária, o que faz com que muitas vezes o caso não seja abordado como uma questão envolvendo direitos fundamentais. Em análise de processo da ocupação Izidora em Belo Horizonte, Júlia Ávila Franzoni (2018, p.278) identificou que as decisões analisadas desconsideram em absoluto que a proteção constitucional do direito à propriedade está condicionada à função social da propriedade. Há, pela ótica decisória, um apagamento da feição da propriedade-função dada

---

<sup>244</sup> Ainda que a legislação processual fale em litígios coletivos (artigo 565, do Código de Processo Civil), as formas e os procedimentos processuais brasileiros ainda são apegados a uma lógica individualista. Pode-se afirmar, inclusive, que os processos coletivos são adaptações de instrumentos originalmente pensados para os conflitos individuais, de forma que não conseguem expressar a complexidade envolvida.

<sup>245</sup> O artigo 554 do Código Processo Civil tenta, ainda que de forma insatisfatória, reduzir invisibilidade das pessoas envolvidas no conflito possessório, indicando que: “No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública”. Apesar da disposição processual, é recorrente um número reduzido de citações dos ocupantes. Em acréscimo, a superficialidade cognitiva das possessórias não permite uma ampliação da complexidade na análise da ação, deixando temáticas fundamentais sem serem abordadas.

pela constitucional. Ainda nas palavras da autora, a estética jurisdicional da invasão assume como pressuposto relações sociais de exclusão.

O direito à cidade, portanto, ao espacializar a temática de direitos humanos e fundamentais, intenta fincar as bases territoriais e as relações corporais envolvendo essa compreensão da temática e o desenvolvimento de uma técnica jurídica adequada para lidar com o referido fenômeno. Abandona uma leitura estritamente textualista e ingressa na esfera dos sujeitos e das coletividades diretamente atingidas e sofrem as mazelas de uma sociedade desigual. Revela, igualmente, as violações cotidianas de direitos que permeiam os espaços urbanos e que estabelecem uma série de desafios ao Estado Democrático de Direito. O princípio do direito à cidade é orientado, portanto, para promover a adequação social tanto das normas de direitos fundamentais quanto das normas de direito urbanístico e para “referenciar a dignidade da pessoa humana a ser vivida dentro nos centros urbanos” (Casimiro; Bezerra; Alves, 2021, p.67). No entanto, por não ser uma proposta principiológica avessa à materialidade, não propõe uma solução absoluta e definitiva para os conflitos urbanos, os quais não podem (nem devem) ser resumidos através dos códigos e programas jurídicos.

A segunda consequência é que o direito urbanístico encontra no direito à cidade uma pauta normativa que deve orientar e condicionar a implementação dos seus instrumentos para as finalidades relativas à proteção e promoção dos direitos fundamentais. Nas precisas palavras de Lilian Regina Gabriel Moreira Pires (2020, p.190), o “direito à cidade abarca e classifica os direitos fundamentais em um território e os vincula a um espaço chamado cidade e diz respeito à dignidade daquelas pessoas que vivem e se utilizam das cidades”. Pode-se argumentar que, em razão da eficácia objetiva dos direitos fundamentais, a irradiação da sua dimensão axiológica sobre a interpretação das normas urbanísticas poderia ser realizada independentemente da necessidade de assumir a existência de um conceito intermediário como o direito à cidade. Contudo, essa leitura não é satisfatória, dado que o Direito à Cidade funciona, como afirmado acima, como elemento de tradução da linguagem dos direitos humanos e fundamentais para as normas urbanísticas, sendo importante para compreensão da conexão entre as temáticas.

Sem esse conceito intermediário de tradução, os discursos relacionados aos dois campos (direitos fundamentais e direito urbanístico) podem se fechar em círculos herméticos que dificultam a comunicação e a interação entre si, dificultando a eficácia objetiva dos direitos fundamentais sobre as normas urbanísticas. Mantido o hermetismo de sentido, o Direito Urbanístico continuaria excessivamente formal e ocultaria a presença dos direitos fundamentais nos conflitos existentes. Assim, esse ramo do direito funcionaria apenas como um discurso

orientado à racionalização do espaço urbano que situa a questão urbana mais na dimensão técnica do planejamento urbano e das cidades inteligentes e menos da dimensão sociopolítica dos conflitos inerentes às cidades e às múltiplas expectativas normativas de seus habitantes<sup>246</sup>. O Direito Urbanístico não estaria, de tal modo, comprometido com efetivas mudanças sociais, mas apenas na securitização de um ambiente propício à manutenção da produção e apropriação capitalista do espaço urbano. A legislação urbanística seria uma consagração como lei das morfologias dos produtos imobiliários (Rolnik, 2015, p.186). Deixaria, nesse sentido, de ser orientado para a construção de cidades livres, iguais, justas e solidárias para ser apenas um elemento de gestão da crise urbana.

Em razão da não identidade do direito urbanístico com a norma jurídica do direito à cidade é que emerge, através do segundo, uma possibilidade de crítica ao primeiro. Com isso, há uma denúncia da histórica contribuição para cidades segregadas e não democráticas e demarcando o campo das normas e instituições urbanísticas como espaços de disputas teóricas, jurídicas e políticas.

#### ***4.3.2 Elemento de coerência e de coesão entre os instrumentos de política urbana: solução de contradições normativas e interpretativas***

Ao longo deste trabalho, em diversas passagens, afirmou-se o direito como sistema jurídico e, mais do que se preocupar com o sentido isolado de uma norma específica, demonstrou-se interesse sobre o sentido normativo resultante das interações sistêmicas entre as normas. Neste subtópico, aprofunda-se essa abordagem para compreender uma das finalidades do direito à cidade como norma que atua no âmbito reflexivo de construção e reconstrução de outras normas.

Entretanto, antes de aprofundar a questão, reconhece-se que uma abordagem sistêmica do direito sempre carregará consigo um traço de formalismo. Afirma-se isso em razão de que as questões éticas, políticas, econômicas e jurídicas se combinam de forma tão intensa na realidade de que uma análise específica e segregada do direito enquanto sistema é um percurso formal construído internamente pela teoria do direito.

---

<sup>246</sup> Pensando nesses termos, o Direito Urbanístico, quando necessita enfrentar as colisões normativas decorrentes sobreposições de zoneamentos econômicos e do zoneamento de interesse social sobre a mesma parcela do território, tenderá a uma leitura formal. Assim, fará prevalecer a norma especial sobre a norma geral ou de que a norma posterior derroga a anterior, nos moldes do que é tradicionalmente estipulado pelas teorias do ordenamento jurídico. Essa forma de compreender e ver o conflito estritamente como normativo, oculta as vidas e os corpos envolvidos, promovendo soluções questionáveis e cuja adequação social.

Porém, para o pensamento jurídico, as formas importam, ainda que não exclusivamente. Um determinado tema social, como dito, carrega em si múltiplas questões e conexões que podem ser abordadas em diversas perspectivas filosóficas, teóricas e científicas. Cada abordagem faz uma leitura da questão a partir das suas referências epistêmicas e linguísticas. Essas referências atuam para definir o problema, de construir questões, de estruturar métodos, entre outros aspectos do processo do conhecimento, já é permeada de algum formalismo que delimita um campo de informação e de comunicação, ainda que o objetivo da pesquisa (e do pesquisador) não sejam estritamente formais.

Aplicando-se especificamente ao direito, à existência de formas, categorias e estruturas próprias do pensamento jurídico não excluem a existência de outras formas de conhecimento, mas apenas o reconhecimento de que há um modo especificamente jurídico de analisar as relações sociais. Diluídas as fronteiras e diferenciações epistêmicas em cada área do saber, não haveria mais sentido falar em direito, geografia, economia, sociologia e urbanismo, dado que elas comporiam um conhecimento mais amplo e total da realidade. Ainda que esse conhecimento da totalidade e não dependente das fronteiras disciplinares seja um horizonte desejável e possa nos render perspectivas mais elevadas, tanto teóricas quanto sociais, se trata de tarefa ainda não concluída. Logo, como esta tese não parte de um ponto de vista total e absoluto, impõe-se a necessidade de reconhecer a sua situação epistêmica e sistêmica, ajudando a regular e a ajustar aquilo que se espera extrair de seus resultados.

Entretanto, o traço formal da abordagem jurídico-sistêmica que se realizará agora não implicará em fim em si. Não se deve, ideologicamente, atribuir ao direito uma capacidade de responder a todas as questões sociais e nem um privilégio moral e político às soluções ditadas pela ordem jurídica estatal. Em suma, o direito não será visto como um sistema totalizante da sociedade, que busca se impor como única visão.

Sobre o tema, Norberto Bobbio (1999) apresenta três significados de sistema. O primeiro é o sistema dedutivo, onde a partir de princípios gerais se obtém, através da operação lógica, os desdobramentos em regras específicas. Essa concepção ultraformaliza o direito, uma vez que o segrega das relações sociais e oculta a sua existência como expressão de poder, para situá-lo no âmbito de uma razão transcendente e metafísica. O segundo significado é o que Bobbio nomeia como jurisprudência sistemática. Trata-se de operação classificatória e organizativa típica das ciências naturais que, após a observação e coleta de fenômenos e expressões singulares, reúne em alguns conceitos que garantem unidade e cognoscibilidade ao material dado. O terceiro significado de sistema compreende o da ausência de contradições

entre os seus componentes. No caso de um sistema normativo, implica ausência de contradição entre suas normas.

Para Luhmann (2004), uma abordagem dos sistemas operativamente fechados não induz à compreensão do sistema jurídico como uma soma de textos normativos ou identificação de conexão entre esses textos, mas simplesmente como um sistema que se particulariza e se diferencia em relação ao ambiente. Entretanto, nesta tese, defende-se que a coesão entre as normas jurídicas consiste em importantes mecanismos para evitar a intrusão de outros sistemas nas operações do sistema jurídico. Visa, portanto, evitar a ausência de coesão, a qual permite a inserção sub-reptícia de outros códigos em detrimento do lícito/ilícito, sobretudo em contextos de risco de colonização do direito por outras lógicas, como será demonstrado no capítulo posterior.

Reforçando, a abordagem de sistema jurídico trabalhada nesta tese dialógica com a terceira acepção trabalhada por Bobbio, no entanto, há um distanciamento em relação ao autor italiano em razão dele derivar da sua ideia de sistema os ideais de unidade e totalidade. A unidade, relacionada à coerência do sistema, é avaliada como positiva nesse trabalho e é buscada, no subsistema urbanístico, através do critério normativo do princípio jurídico do direito à cidade. Contudo, afasta-se das pretensões de totalidade do sistema, sendo esta a qualidade de não tolerar lacunas. Ocorre que o ideal de totalidade se fundamenta na fixação do Estado como único centro do poder que tem como consequência: a) oculta ideologicamente o fato das produções legislativas numa democracia plural expressarem os conflitos entre classes e grupos sociais; b) rechaça as atuações insurgentes que, ao desafiarem a estrita legalidade, criam novas possibilidades de emancipação e novas acepções de juridicidade.

O principal propósito da abordagem sistêmica desta tese consiste em tomar consciência dos caminhos e dos limites nos quais a ordem jurídica pode colaborar para o avanço e para a implementação do Direito à Cidade. Ao discutir os caminhos e os limites, busca-se de um lado maximizar as vias jurídicas de efetivação e, do outro, tomar consciência das insuficiências das respostas jurídicas. O direito, enquanto saber e poder insuficiente, não resolve, em definitivo, um conflito ou uma questão. Logo, nunca poderá substituir por completo os embates éticos, políticos e econômicos existentes na vida social. Em poucas palavras, consiste em tomar consciência das fronteiras do direito.

Feita essas considerações iniciais, passa-se ao argumento principal.

O sistema jurídico consiste em um complexo normativo composto por inúmeras regras e princípios que regulam procedimentos, direitos, deveres, interesses e estabelecem até conceituações. A produção desse complexo normativo não vem, contudo, de uma fonte única,

mas de uma pluralidade de fontes, em especial ao considerar a forma federativa de Estado existente no Brasil<sup>247</sup>. Desse modo, normas jurídicas são produzidas na União, nos Estados, nos Municípios e no Distrito Federal, por pessoas e coletividades diversas, não só em termos espaciais, mas também temporais. Além das diferenças existentes entre os legisladores em Brasília e em Fortaleza (diferença espacial), há as diferenças relativas às mudanças de legislatura (diferença temporal).

Com isso, por mais que exista um campo de conhecimento específico (teoria da legislação) e preocupações com o uso da boa técnica legislativa (preocupações que, infelizmente, nem sempre estão presentes), o complexo normativo produzido pelo legislador nem sempre será um todo unitário e coerente. Segundo Lilian Pires (2020b), as dificuldades de coesão das normas urbanísticas derivam da coexistência de fontes, ausência de textos legislativos diretos, claros que efetivem a vontade/necessidade da construção de um ambiente urbano saudável e a confusão gerada na formação das normas em razão da vagueza e da imprecisão. Em face da complexidade normativa presente num sistema jurídico, Tércio Sampaio (2023, p.175) propõe, diferente da estrutura piramidal de Kelsen, uma concepção de uma “estrutura circular de competências referidas mutuamente, dotada de coesão”.

Dada a multiplicidade de instâncias legislativas e as disputas inerentes a uma democracia pluripartidária como a brasileira, expressando interesses diversos que refletem o nosso dissenso estrutural, os textos legislativos não são, nem poderiam ser, construções lógicas e perfeitas que estão prontas para serem aplicadas nos âmbitos judiciais e administrativos. Em razão disso, a coerência e a coesão normativa da ordem jurídica não é um dado da realidade presente nos atos legislativos, mas algo que é produzido, ou pelo menos finalizado, no processo hermenêutico de aplicação da norma jurídica. A unidade interna deve ser descoberta e sua aplicação não será mecânica em face de casos idênticos. Daí, a importância da reflexão jurídica sobre a questão.

Ao abordar sobre sistemas, emergem as ideias de coerência normativa. Escrever sobre coerência normativa possui importância tanto para o sistema jurídico quanto para o sistema político democrático. Para o sistema jurídico, garante uma aplicação minimamente

---

<sup>247</sup> A autonomia federativa não deve, contudo, resultar em ações fragmentadas e irresponsáveis. O federalismo brasileiro proposto pela Constituição Federal de 1988 abre espaços para a atuação cooperada de modo a mitigar desperdícios e conflitos. Nesse sentido, Lígia Melo de Casimiro (2021, p.225): “A articulação de políticas urbanas e regionais deve estar embasada no planejamento para o desenvolvimento urbano inclusivo, inserindo a cidadania definitivamente na agenda. No entanto, é preciso ter cuidado para não tratar de questões como a necessidade de deslocamentos acessíveis linearmente diante das características diversas que possuem os territórios, bem como de seus indicadores históricos, econômicos, sociais e políticos. A integração deve se dar para reduzir as diferenças regionais que maltratam a população e o meio ambiente”.

racional para as suas proposições, garantindo decisões que confirmam a juridicidade do direito na totalidade e que permitam identificar as decisões que desviam dessa perspectiva. Trata-se, portanto, de garantir a autonomia do direito e de identificar decisões que fogem dessa referência para se assentar em perspectivas morais, econômicas e políticas<sup>248</sup>. Do ponto de vista do sistema político democrático, uma ordem com aplicação coerente, toma como referencial o tratamento isonômico, o qual não tem relevo apenas para o raciocínio jurídico, bem como consiste numa tentativa sincera de respeitar as decisões democráticas como um todo<sup>249</sup>. Em tal sentido, uma maioria ocasional que promulga uma norma com exceção urbanística não pode prevalecer sobre um marco legal que vem sendo construído por décadas.

A coerência normativa consiste no dever de aplicação das normas jurídicas de modo que elas possam refletir, dentro do possível, uma unidade do sistema jurídico. Esse dever parte da compreensão que, quando uma decisão é tomada, ainda que referir-se a uma regra específica na fundamentação, o que é aplicado de fato é todo o ordenamento jurídico. Se o sistema jurídico indicar que um determinado território está destinado à habitação de interesse social, há contradição quando se aplicam instrumentos jurídicos que promovem exclusão e segregação urbana. Ante essa contradição, há dificuldade de estabilizar aquilo que se pode esperar normativamente. Nesse horizonte, Juarez Freitas (2010, p.76) pontua que “interpretar uma norma é interpretar o sistema inteiro, pois qualquer exegese comete, direta ou obliquamente, uma aplicação da totalidade do direito, para além de sua dimensão textual”. Caso o ordenamento, em seu todo, não consiga oferecer respostas coerentes, isso terá implicações para a sua racionalidade teórica e para a sua legitimidade democrática. De tal modo, o raciocínio envolvido deve realizar um controle para que as especialidades presentes na ordem jurídica não transmutem em exceções antijurídicas.

As reflexões de Ronald Dworkin, que apesar de não ser o referencial adotado por essa tese, oferecem alguns pontos de indagação interessante, os quais podem ajudar a elucidar o que se está expondo.

Ao abordar a sua concepção do direito como integridade, Dworkin (1999, p.279) postula que a interpretação do direito e a sua aplicação, com a conseqüente invocação dos princípios necessários para a resolução do caso, não podem ser frutos de um decisionismo particular do aplicador. Desse modo, a solução para o caso deve ser vista com uma leitura em

---

<sup>248</sup> Uma abordagem sistêmica não imuniza o direito, mas nos torna conscientes dos desvios que nele existem. Essa tomada de consciência pode auxiliar numa ação de correção desses desvios.

<sup>249</sup> É o caso que será abordado no capítulo seguinte. Como exemplo, cita-se a relação entre os planos diretores democraticamente construídos e suas alterações que não são construídas democraticamente.

torno da comunidade de princípios na qual seja possível dar a melhor justificativa moral e política para as decisões tomadas e para o uso da coerção estatal. Para Dworkin (1999, p.228–229), portanto, a integridade promove a autoridade moral da sociedade política, protege contra a parcialidade, a fraude ou outras formas de corrupção oficial e contribui para a eficiência do direito.

A expressão “outras formas de corrupção oficial” é importante. Não se trata das formas moralistas e do senso comum de crítica à corrupção oficial, mas na possibilidade, recorrente, de se utilizar elementos jurídicos e a linguagem jurídica para validar juridicamente ações e interesses que sejam, em sua especificidade, contrários à totalidade de disposições jurídico normativas. Essa corrupção oficial compreende uma forma mais sub-reptícia e sofisticada de corrupção, dado que manipula a forma legal para albergar interesses particularistas e anti-republicanos.

Contudo, os desdobramentos da teoria da integridade em Dworkin se utilizam de alguns procedimentos argumentativos que são problemáticos, pois o referencial de integração se situaria numa comunidade de princípios que não são apenas jurídicos, mas também morais e políticos. Expandir essas considerações para o caso brasileiro é, no mínimo, muito difícil, dado que a desigualdade social e o dissenso estrutural do nosso país apontam para perspectivas políticas e morais bem divergentes. Somente o direito, e não uma comunidade de princípios políticos e morais, possibilita, ainda que limitadamente, esse ideal de coerência numa perspectiva operacional<sup>250</sup>, dado que produz uma redução da complexidade das expectativas normativas existentes na sociedade.

Retornando, portanto, à teoria principiológica de Marcelo Neves (2013, p.40), para uma leitura interna ao sistema jurídico, os argumentos referentes a valores só adquirem sentido prático quando incorporado seletivamente a normas jurídicas, realizando uma mudança da “complexidade indeterminada (valorativa) em complexidade determinada (programada)”. Coerente com o exposto, deve-se encontrar no próprio ordenamento jurídico fatores que visam orientar a sua coerência normativa, não se sem realizar uma referência a uma comunidade moral ou a um consenso universal.

É nesse ponto, que o princípio jurídico do direito à cidade pode funcionar como elemento de coerência das normas urbanísticas. As normas urbanísticas são produtos de intensos embates e disputas políticas e sociais, assim como a sua produção legislativa se esparsa

---

<sup>250</sup> A coerência e a unidade podem ser postuladas e refletidas à luz de considerações éticas e morais, contudo, nos referidos âmbitos de reflexão, a ênfase não está na operacionalidade, mas na possibilidade epistemológica e na correção moral dessa unidade.

tanto no tempo quanto no espaço. Em acréscimo, o Estatuto da Cidade dispõe sobre uma série de instrumentos de política urbana, cuja natureza jurídico-administrativa impõe, para a sua adequada e dinâmica aplicação, uma margem de discricionariedade<sup>251</sup>.

Entre os instrumentos submetidos ao princípio jurídico do direito à cidade estão os planos, os zoneamentos, o licenciamento urbanístico, o estudo de impacto de vizinhança, as outorgas onerosas, as transferências do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, entre outros. Embora sejam integrantes da política urbana, não funcionam, automaticamente, na totalidade harmônica e, por vezes, como será analisado nos capítulos posteriores, podem ser empregados de formas contraditórias e contribuem para a produção de cidades desreguladas.

Diante de tal complexidade normativa e instrumental, existem alguns caminhos possíveis de abordagem. O primeiro deles é tornar a sua aplicação plenamente sujeita aos influxos políticos e econômicos, de modo tal que sua operação escape totalmente dos parâmetros jurídicos. O segundo caminho é exigir uma rígida regulação de tais instrumentos, de modo a se ter parâmetros fortes de controle jurídico. Por fim, o terceiro é buscar compatibilizar a discricionariedade e os espaços de indeterminação com as expectativas reguladas juridicamente.

O primeiro caminho implicaria numa dissolução e numa desintegração da normatividade jurídica e urbanística, tornando a construção do espaço urbano algo estritamente político. As normas jurídicas, quando incidentes, tratariam apenas das formas e das competências jurídicas relacionadas, não interferindo sobre o conteúdo das decisões. A consequência sincera de tal caminho, seria abandonar a política urbana como objeto de regulação jurídica, sendo suficiente as normativas instrumentais previstas no Direito Administrativo sobre atos, contratos e processos.

O segundo caminho implicaria, ao seu turno, numa intensa juridicização da produção do espaço urbano, operando uma mudança do eixo de discussão das esferas sociais e políticas para questões processuais e judiciais. Esse caminho tenderia tanto a uma rigidez da política urbana, como substituiria a construção democrática das cidades por uma “juristocracia” que incorreria numa centralização do processo decisório em um poder específico. Esse modelo não seria satisfatório em razão do seu caráter aristocrático e em decorrência das limitações instrumentais do Judiciário em lidar com problemas coletivos tão intensos e dinâmicos.

---

<sup>251</sup> Numa visão não totalizante do direito e sua incidência sobre um contexto social contingente, a discricionariedade não pode ser descartada, o que não descarta a sua adequação com o direito.

O terceiro caminho, no entanto, indica uma solução possível, prudencial e compatível com a complexidade social e urbana. A eliminação de questões políticas e sociais em torno da política urbana representaria um delírio totalitário do direito que generaliza a sua lógica para todos os campos da vida social. Além de incompatível com a democracia, geraria uma perspectiva de gestão urbana engessada e sem a dinâmica adequada para a vida cidadina. Deste modo, o papel do Direito não é eliminar a contingência na sociedade (pois ela não é passível de eliminação), mas oferecer parâmetros de controle dos atos e das decisões públicas que fogem e exorbitam daquilo que é juridicamente lícito. O direito deve resguardar a possibilidade de escolhas políticas, de mudanças sociais e de adequação de decisões, contudo essa flexibilidade não pode ser ilimitada para romper qualquer perspectiva de ordenação. Realiza-se, portanto, um controle das decisões que quebram a complexidade estruturada do sistema jurídico para colocá-lo numa complexidade desestruturada, assim gerando um quadro de insegurança jurídica e desrespeito dos pactos constitucionais e legais democraticamente constituídos.

Nesse contexto, e seguindo o terceiro caminho proposto, o princípio jurídico do direito à cidade deve operar como elemento normativo que permite a reflexão e a reconstrução das normas urbanísticas relacionadas a direitos urbanos e a instrumentos de política urbana, de modo a permitir que a sua aplicação reforçe — e não enfraquecer — a construção de cidades socialmente mais justas, igualitárias e democráticas (que são objetivos constitucionais assegurados por uma interpretação conjugada entre os artigos 3º e 182 da Constituição Federal). Nesse sentido, as colisões entre normas urbanísticas não se resolvem apenas com critérios formais de especialidade ou temporalidade, mas assumem critérios de conteúdos que analisam as normas urbanísticas à luz dos direitos humanos e fundamentais e na capacidade de gerar coerência para as suas normas.

Figura 2. Representação da função sistêmica do direito à cidade



Fonte: elaboração do autor.

Como indicado na representação acima (figura 2), o princípio do direito à cidade deve operar de modo a evitar que a multiplicidade de instrumentos e regras presentes na política urbana representem um todo caótico e desorganizado. A ausência de balizas interpretativas cria possibilidades, espaços e fissuras para a inserção de interesses anti-democráticos e antirrepublicanos nos atos jurídicos oficiais.

Ao estabelecer um conteúdo material orientador para a política urbana brasileira, o princípio do direito à cidade oferece um critério qualitativo para avaliação de quais condutas e ações são compatíveis ou não com o marco constitucional e legal estabelecidos após a redemocratização. Esse conteúdo representa o filtro jurídico das diversas expectativas sociais normativas existentes e das diversas disputas interpretativas em torno das normas urbanísticas, tendo como referência a garantia dos direitos fundamentais relacionados à produção, à vivência e à regulação do espaço urbano, tais como o direito à moradia adequada, o lazer e a democracia urbana e aos serviços públicos.

Como elemento de tradução dos direitos humanos e fundamentais para o espaço urbano, o princípio do direito à cidade deve atuar como barreira normativa às configurações formalmente legais (mas materialmente antijurídicas) que buscam a privatização do espaço urbano e a consagração de locais de privilégio e de segregação. Essa contenção, destaca-se, é trabalhada como ideal regulativo, uma vez que seu êxito completo é de difícil realização. Como bem sintetiza Tércio Sampaio (2023, p.181): “Em suma, como sistemas dinâmicos, os ordenamentos têm alta mobilidade; neles, tudo está em movimento, de onde decorre a dificuldade de operar com eles (tarefa da dogmática)”.

Esse modo de operar com as normas de direito urbanístico se assemelha ao que José Afonso da Silva (2010, p.61), fundado em doutrina estrangeira, denomina como coesão dinâmica das normas e dos planos urbanísticos. Detalha o autor que a coesão dinâmica representa que a eficácia das normas urbanísticas” somente (ou especialmente) decorre de grupos complexos e coerentes de normas e tem sentido transformacionista da realidade”. No entanto, a semelhança não representa identidade, uma vez que a coesão dinâmica aqui exposta não atua apenas como corolário do princípio lógico da não contradição, para intensificar e atuar a ação urbanística para os fins estabelecidos pelo direito à cidade. Há, nesse sentido, uma operação jurídico-material em prol da efetivação de um Estado de Bem-Estar Social.

Desse modo, o princípio do direito à cidade encontra sua perspectiva funcional na criação de barreiras para a redução da corrupção oficial, na terminologia de Dworkin, ou de perda autorreferência do sistema jurídico, nos termos Marcelo Neves, os quais são recorrentemente utilizados na prática de política urbana no Brasil. Modificações não

participativas do plano diretor, caronas legislativas, análise de projetos especiais e preços públicos para a criação de exceções urbanísticas representam alguns desses elementos que devem ser explicitados, compreendidos e combatidos.

Essa redução da complexidade em torno das expectativas normativas operadas pelo direito não implica em total eliminação dos riscos. Enfatiza-se que o fator de unidade que adota a referência do princípio do direito à cidade em um caso, não implicará na ausência de críticas e tensões às decisões tomadas, uma vez que o próprio princípio tem seu conteúdo disputado e está em constante mutação.

Logo, pode-se afirmar que o direito à cidade oferece uma pauta normativa que estabelece uma coerência e uma coesão sistêmica possível, mas não total. A totalidade jurídica é tanto impossível quanto indesejável, pois o direito não consegue resumir todas as relações sociais à sua lógica do lícito/ilícito (impossibilidade), nem é certo que o direito consiga oferecer sempre as melhores soluções e respostas para os dilemas urbanos (não desejável).

Enquanto elemento de tradução dos direitos humanos e fundamentais para as relações urbanas e elemento de coesão e coerência sistêmica, o direito à cidade atua na configuração de uma norma princípio. Contudo, tal norma pode operar, em circunstâncias específicas, com a densidade e definitividade de uma regra: norma de defesa em circunstâncias de estado de necessidade social.

#### ***4.3.3 Argumento de defesa em circunstâncias de estado de necessidade social***

Em sua teoria principiológica, Marcelo Neves aponta que não é possível afirmar, antes do momento hermenêutico de aplicação, se uma norma jurídica sempre se expressará com estrutura de regra (oferecendo razões definitivas e diretas para decisão) ou com estrutura de princípio (atuando no âmbito de reflexão e construção e reconstrução das regras). Isso ocorre em razão de que apenas à luz dos fatores relacionados a um caso é que se encontram os elementos suficientes para elaborar uma proposição normativa, estando, antes disso, sempre incompleta. O processo normativo é, portanto, continuado<sup>252</sup> pelo aplicador.

Tendo em vista essas reflexões, considera-se neste trabalho que, apesar de sua mais vasta funcionalidade puder indicar a estrutura de princípio, o direito à cidade pode expressar uma regra muito importante: um argumento de defesa que se encontra em estado de necessidade social. Esse argumento seria o conteúdo informador de uma regra que representa que, em face

---

<sup>252</sup> Continuado implica, portanto, que não é concluído pelo legislador, dado que não há construção textual possível que impeça variações interpretativas, mas também que não é iniciado pelo aplicador, de modo tal que há um contexto normativo que lhe constrange.

das circunstâncias que justifiquem a sua aplicação, não se torna necessária a indicação de outros elementos normativos para fundamentar a regra de decisão. A sua aplicação seria, portanto, direta e sem mediação.

Para a compreensão do que se propõe, faz-se necessário pontuar o que é o estado de necessidade. Em sentido direto, pode-se afirmar que o estado de necessidade é o reverso do abuso de direito. O abuso de direito ocorre quando uma ação que, em análise superficial, estaria prevista e autorizada em lei, mas, diante de circunstâncias abusivas e que exorbitem as finalidades estabelecidas na ordem jurídica em torno daquela permissão, é combatida e reprimida. Sua compreensão decorre de que não há na ordem jurídica direitos absolutos que tratam os sujeitos de direitos como sujeitos soberanos, livres de controles, limites e regulações. Entre os exemplos cabíveis, está a propriedade imobiliária abandonada, a autoridade que usa as suas prerrogativas para fim diverso do interesse público ou os pais que, nas suas liberdades para educar seus filhos e filhas, fazem opções que afetem o livre e adequado desenvolvimento deste.

O estado de necessidade, contudo, opera em sentido inverso. A conduta praticada, habitualmente, preenche o suporte fático de alguma norma de restrição ou de proibição, de modo que, superficialmente, é considerada ilícita e deveria ser combatida. A incidência de um estado de necessidade representa a circunstância na qual, presente elementos justificadores, a conduta anteriormente classificada como ilícita receberá tratamento diferente e será juridicamente lícita.

A doutrina do estado de necessidade é especialmente presente em ramos jurídicos focados em aspectos sancionatórios, seja o direito penal (Nucci, 2023, p.397), seja no direito administrativo sancionatório, seja o direito da responsabilidade civil (Tartuce, 2022, p.1050), orientado a realizar uma exclusão da ilicitude do fato e a impedir a incidência de uma punição. Nesse contexto realiza-se uma avaliação comparativa entre os bens jurídicos envolvidos, avaliação esta que nem sempre será fácil, e se estabelece que o bem jurídico protegido, normalmente a vida e a integridade física de quem agiu, prepondera sobre o bem jurídico violado.

O estado de necessidade social herda essas considerações para pontuar a presente vulnerabilidade social de uma parcela significativa da população cidadina, de modo que, em alguns momentos, necessita atuar de forma que exorbita o estrito campo da legalidade para garantir o seu mínimo vital e o mínimo existencial. O fato de violar previsões normativas pode justificar, em leituras apressadas e não coerentes com o projeto constitucional, o uso da força e da coerção estatal como resposta e a consequente punição dos envolvidos.

O uso da força e da coerção estatal não se justifica racionalmente e não contribui para a adequação social do Direito. Ocorre que uma ação de necessidade não escolhe como resultado uma ação superficialmente ilícita após uma deliberação racional na qual se avalia múltiplas perspectivas e caminhos. O estado de necessidade coloca as pessoas em dilema envolvendo a violação de direito de terceiros e a sua própria sobrevivência. Assim, se caracteriza uma avaliação jurídica prejudicada pelas circunstâncias que pressionam por uma imediata conservação da vida (ainda que o agente possa esperar eventual punição ou sanção, as circunstâncias lhe pressionam a seguir com a conduta inicialmente vedada pelo direito). Conseqüentemente, por envolver a sobrevivência dos envolvidos, o potencial dissuasório das sanções jurídicas é extremamente reduzido ou inexistente, pois se está diante de uma circunstância em que se avalia, se é que possível nomear como avaliação, entre a certeza de um dano a sua própria existência e a dúvida de uma possível sanção.

O estado de necessidade social no contexto urbano<sup>253</sup> ocorre, sobretudo, quando envolve o direito à moradia adequada e o acesso a serviços públicos. Em relação ao direito à moradia adequada está presente em face das ocupações de imóveis públicos e privados ociosos para garantir a eficácia social de um direito negligenciado nas políticas públicas estatais. Por conseguinte, formam-se assentamentos informais nas cidades, com construções precárias, mas que apenas consegue fornecer um abrigo para o cidadão e lhe permite fixar e desenvolver relações comunitárias de solidariedade. Com relação aos serviços públicos, existem as ligações clandestinas de serviços básicos de água e energia elétrica que buscam garantir um mínimo de habitabilidade dos assentamentos informais. Explicando a incidência do estado de necessidade do direito urbanístico fundado no direito à cidade, Nelson Saule Júnior (2019, p.146) ensina que na ordem constitucional de 1988, a concepção renovada de direitos urbanos está fundada na pretensão a condições de vida urbana digna. Essa pretensão deve condicionar o exercício do direito de propriedade, sempre tendo o norte do cumprimento da função social e estando subordinado ao estado de necessidade. Essa situação, por certo, é complexa, ao envolver conflito entre titulares de interesses lícitos e legítimos, no entanto, em face da alta sensibilidade da questão da moradia, essa deverá prevalecer em diversas situações em razão do estado de necessidade das pessoas que não tem local digno para morar.

---

<sup>253</sup> Houve uma tentativa de inserção expressa do estado de necessidade social na Constituição Federal de 1988. Assim versava a emenda popular: “Art. 2º O direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade”.

Percebe-se, portanto, que consiste em situação de precariedade e que não preenche todas as condições relacionadas à dignidade da pessoa humana. Nas palavras de Milton Santos, compreende ações desesperadas para a sobrevivência dos envolvidos. Entretanto, destaca-se, que um Estado Social e Democrático de Direito deve visualizar a precariedade como uma situação transitória, ao ter o dever de atuar não na repressão, mas na promoção de direitos.

Assim, na ausência de disposições claras sobre o estado de necessidade social na nossa ordem jurídica, deve-se vislumbrar o direito à cidade como regra que fundamenta a proteção dos indivíduos e das coletividades que se encontram em dada situação. Consiste em argumento que visa bloquear as ações estatais de violência e repressão que resumem a ordem jurídica estatal como uma ordem coativa. Em outras palavras, o estado de necessidade social deve ser argumento jurídico que impede o agravamento das circunstâncias de subcidadania (Neves, 1994) presente na sociedade brasileira. Segundo Marcelo Neves (1994), a subcidadania representa uma parcela da sociedade brasileira que, ao menos tempo que não consegue concreção dos seus direitos, são amplamente reprimidas ou cobradas em seus deveres<sup>254</sup>.

As noções de subcidadania e estado de necessidade social nos facilitam a compreensão de outro conceito importante para compreender as relações sociais e políticas nas cidades brasileiras: a cidadania insurgente. Esse conceito expressa uma visão de cidadania que supera a visão dogmática de posse de direitos políticos e inclui a concepção do cidadão enquanto titular de direitos políticos, individuais e sociais, bem como o reconhecimento da sua capacidade de agência e autonomia.

Entretanto, o aspecto relevante do conceito está em seu adjetivo: insurgente. A insurgência indica a criação de novos caminhos, espaços, expressões e estratégias que visam fortalecer a cidadania, sendo ora conforme a ordem jurídica e ora em desacordo com esta. Entretanto, o conceito formulado pelo antropólogo James Holston, após trabalho de pesquisa de duas décadas em cidades brasileiras, sobretudo São Paulo e Brasília, não representa uma inocente demissão das obrigações estatais e uma afirmação das capacidades hercúleas de superação das necessidades. A insurgência cria novas formas de expressar a titularidade de direitos que devem ser reconhecidos e acolhidos pelo Estado. Segundo Holston (2008, p.274),

---

<sup>254</sup> Destaca-se que Neves (2018) expressamente trata dos conflitos fundiários em sua tese que analisa a interpretação da positividade da Constituição brasileira. Entretanto, o autor concebe que a tolerância dada aos assentamentos informais como um bloqueio do funcionamento habitual do sistema jurídico em razão de que a generalização da lógica jurídica poderia gerar mais malefícios do que benefícios. Discorda-se parcialmente do autor, que desenvolveu a tese em 1992, ainda com a vigência do Código Civil de 1916 e sem os desdobramentos em torno da normatividade da Constituição, no sentido de lembrar que o estado de necessidade e o direito à cidade consistem em norma presente no sistema jurídico e que, através da sua operação, permite soluções diversas das tradicionais. Hoje, o entendimento de que uma ocupação urbana deve, se aplicado o sistema jurídico, ser removida, não se sustenta mais.

a insurgência rompe com as fórmulas estabelecidas de regras, de hierarquias sociais espaciais e privilégios. Enquanto o código tradicional de cidadania está associado à civilidade, a insurgência abrange a incivilidade.

A compreensão do direito à cidade como acolhendo o estado de necessidade social reflete a posição de que o conceito, embora associado a todos os cidadãos, se orienta e se fortalece em prol daqueles que foram espoliados, marginalizados e violentados pelo Estado brasileiro e pela sua ordem jurídica. O direito à cidade, ao lado de outras normas fortalecidas com a redemocratização brasileira e a Constituição Federal de 1988, visa, dentro dos seus limites e possibilidades, a reversão do quadro de injustiça urbana.

Esse conceito vem, portanto, ao socorro daqueles que são os perdedores geográficos. Em outras palavras, não será argumento que visa legalizar ações daqueles que, ante amplas possibilidades de atuação diversa, realizam um cálculo de ação contra a lei apenas para fins de maximização dos lucros e ganhos econômicos. Estes, além das diversas possibilidades de ação, se enquadram na sobrecidadania (Neves, 1994), ou seja, conseguem ativar as medidas de proteção de direito do estado enquanto desativam os mecanismos de sanção e repreensão. Os sobrecidadãos urbanos, nesse horizonte, conseguem articular mecanismos institucionais que criam exceções para as suas condutas, obtendo a chamada desregulação regulada<sup>255</sup>.

Enquanto argumento do estado de necessidade social, deve poder obstar ações de reintegração de posse, em especial quando envolvendo conflito fundiário urbano. Também pode ser apresentado para controlar ou balizar o exercício do Poder de Polícia na proteção dos bens públicos, evitar ações violentas e repressoras contra o comércio informal e impedir ações higienistas e de urbanismo hostil contra populações em situação de rua. Em tal sentido, oferece novo componente a integrar o jogo de razões jurídicas que fundamentam a juridicidade da atuação estatal, superando aplicações fragmentárias e que insistem em ater o sistema jurídico nacional a parâmetros e padrões superados pela nossa Constituição Federal.

Inobstante as considerações dogmáticas e hermenêuticas sobre o direito à cidade desenvolvidas neste capítulo, fato é que a sua capacidade de estabilizar as expectativas normativas e regular a ação pública e privada no âmbito urbano continua aquém do desejado. Outrossim, é central a investigação de fatores e de circunstâncias que bloqueiam a

---

<sup>255</sup> As relações de sobrecidadania e subcidadania serão aprofundadas no próximo capítulo, em especial para enfatizar o tratamento desigual em termos de política urbana e suas consequências para a positividade do direito à cidade.

normatividade do direito à cidade e que promovem a substituição da pauta normativa por outros critérios que são juridicamente inadequados.

Nos próximos capítulos, este trabalho doutorado apresentará casos que vão nos auxiliar a importância de reconhecer o direito à cidade como norma vinculante no sistema jurídico brasileiro, em especial por fornecer respostas social e constitucionalmente mais adequadas para os conflitos urbanos.

## 5 DESAFIOS JURÍDICOS E EXTRAJURÍDICOS PARA A POSITIVIDADE DO DIREITO À CIDADE

O direito à cidade, enquanto pauta conectada aos direitos humanos e fundamentais, e, por que não, ele próprio sendo um direito humano coletivo<sup>256</sup>, deve endereçar obrigações aos poderes públicos no sentido de atuação consentânea com a sua efetivação. Isso implica que os três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) devem empreender atos e procedimentos necessários para a sua concretização, compreendendo uma lógica processual de contínua densificação e implementação do projeto constitucional.

Com relação ao Poder Legislativo, cabe realizar e construir os atos normativos que visam dar densidade teórica ao direito à cidade, dotando o ordenamento jurídico de condições adequadas de conhecimento, operação e aplicação desse princípio. Aqui há o desafio de equilibrar questões sensíveis para a natureza institucional e constitucional desse Poder: de um lado a liberdade de conformação que lhe é inerente e do outro lado o dever de legislar conforme a Constituição. Embora essa tensão não possa ser completamente resolvida, deve contar com balizas jurídicas estabelecidas consistentemente.

Com relação ao Poder Executivo, cabe, no exercício da função administrativa<sup>257</sup>, empreender os atos e processos necessários para dar concreção ao complexo de direitos que, congregados e alinhados, formam o princípio jurídico do direito à cidade. Isso implica na viabilização através das atividades de regulamentar as disposições legais, de intervir e regular a economia ao dispor sobre a propriedade e o funcionamento do mercado fundiário, de prestar os serviços públicos adequados e, em especial, o exercício da função de planejamento democrático. O executivo, em razão da sua atuação abrangente e oficiosa, será decisivo para conceder a tônica sobre como, concretamente, a pauta normativa do direito à cidade consegue se materializar.

Ao Poder Judiciário, em razão do seu dever de inércia, deve atuar com postura mais comedida em relação à pauta do direito à cidade, não lhe cabendo, propriamente, o dever de

---

<sup>256</sup> O direito à cidade pode ser considerado um direito fundamental em razão do fato de que pode ser extraído da cláusula de abertura do §2º, do artigo 5º, da Constituição Federal. Contudo, não se visualiza diferença teórica relevante entre afirmar o direito à cidade como direito fundamental autônomo ou como conceito que viabiliza a espacialização dos direitos fundamentais, conforme afirmado no capítulo anterior. Ainda que o Direito à Cidade fosse revogado do artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade, prevalece a necessidade de implementação dos direitos de liberdade, sociais e transindividuais no Brasil caracterizado pela urbanização, o que demandaria uma reflexão sobre o direito à cidade.

<sup>257</sup> Embora a função administrativa não se limite à figura orgânica do Poder Executivo, no presente trabalho existirá uma abordagem daquela função associada quase exclusivamente ao referido Poder. Isso ocorre, em especial, em razão da função administrativa nos demais poderes serem sobretudo atividades meio para a boa realização de suas funções típicas.

materializar direta e integralmente através de suas decisões uma política urbana abrangente. A função jurisdicional, nessa perspectiva, deverá ter uma dimensão defensiva no sentido de impedir medidas que sejam regressivas com relação à construção de cidades livres, justas e solidárias. Em seu caráter defensivo, cabe ao judiciário tolher medidas ilegais e inconstitucionais e redirecionar aos demais poderes o debate sobre essa questão.

Neste capítulo, serão demonstrados problemas na atuação do Estado brasileiro que revelam a sua não conformidade com a pauta normativa do Direito à Cidade, o que incluirá temas e questões envolvendo o Poder Judiciário, o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Não se trata apenas de indicar a omissão estatal e a ausência de vigência social do direito à cidade, mas expor a ação estatal e a produção de teses jurídicas que, além de não promover cidades mais justas, contribuem para o retrocesso social e a intensificação das iniquidades urbanas.

As críticas que se apresentam emergem, justamente, da vinculação dos poderes estatais aos direitos humanos e fundamentais. A partir dessa vinculação, se tem um parâmetro de crítica e de avaliação da postura do poder público, o que implicará em recomendações ora políticas e ora jurídicas, sempre tendo em vista a maximização do projeto constitucional. As críticas também visam demonstrar que a inobservância da pauta normativa do direito à cidade afeta a obtenção de uma complexidade estruturada para o sistema jurídico conectado à política urbana. Isso implica em decisões inadequadas por resultarem em aplicações do sistema jurídico que não refletem consistentemente a Constituição Federal como fundamento da ordem jurídica e o princípio do direito à cidade como norma incidente sobre processo hermenêutico e argumentativo.

Nesse sentido, serão avaliados os compromissos dilatórios, o devido processo legislativo, o urbanismo *ad hoc*, o urbanismo militar e o ocultamento dos direitos humanos e fundamentais como obstáculos para a plena efetivação do direito à cidade. Cada um desses desafios possui nuances políticas e jurídicas. Na proporção que a dimensão política se sobrepõe, as chances de controle e solução jurídica reduzem, como nos compromissos dilatórios. Entretanto, na proporção que a dimensão jurídica se sobrepõe, as chances de soluções jurídicas crescem. A sobreposição de uma dimensão sobre a outra é, confessa-se, gradual e problemática, mas acredita-se que se realizou uma boa definição em face dos temas enfrentados. Nesse sentido, apresenta-se uma gradação, onde cada subtópico vai avançado por matérias juridicamente estruturadas e passíveis de respostas juridicamente adequadas.

Assim como no capítulo anterior, o presente capítulo se situa no âmbito da reflexão do sistema jurídico. Contudo, a orientação não é principalmente dogmática, como no capítulo 4, mas no âmbito da teoria do direito sobre o Direito à Cidade. Conforme Neves (2018), a

diferença entre teoria do direito e dogmática é em razão da primeira oferecer uma reflexão mais abrangente, considerando, inclusive, a possibilidade de problematizar aspectos da ordem jurídica para melhor compreender o seu funcionamento e para melhor colaborar para a sua operação autorreferente. Aqui é realizada, portanto, uma reflexão mais abrangente, ao ir além da positivação textual do direito à cidade e avaliar os obstáculos postos para a sua positividade. Não são tomados como inserção em textos legislativos, mas capacidade de atuar na autodeterminação do sistema jurídico, não se submetendo aos influxos de particularismos políticos, autoritarismos e de interesses econômicos.

Explicando o título do presente capítulo, por positividade entende-se, com base na lição de Marcelo Neves (2018), a autodeterminação do direito, na qual a sua alteração e manutenção resulta de critérios próprios ao sistema jurídico. Essa positividade é desafiada por pressões políticas e econômicas que vislumbram no direito não uma operação autônoma, mas uma de caráter meramente instrumental, passível de manipulação constante para atendimento dos códigos dos referidos sistemas<sup>258</sup>. O que e como essas pressões extrajurídicas esvaziam a positividade do direito à cidade e o reduzem a discurso sem peso normativo serão as questões enfrentadas nos tópicos vindouros.

### **5.1 Compromissos dilatatórios e regulação insuficiente**

A realização de direitos humanos e fundamentais previstos no texto da Constituição ou decorrentes dos sistema jurídico-constitucional estabelecidos, onde se insere o direito à cidade, impõe ao Estado Democrático e Social de Direito o dever de produzir a legislação infraconstitucional consequente que permita dar densidade normativa às disposições fundamentais (Marmelstein, 2019, p.314). Isso não significa que na ausência de texto legislativo não possam ser inferidas normas decorrentes do sistema que protejam os direitos humanos e fundamentais, entretanto a positivação expressa reduz o ônus argumentativo de demonstrar certos deveres e obrigações e a necessidade de exposição individual do aplicador. Em suma, desconsiderar o dever de densificar normativamente a pauta jurídico-constitucional poderia ser interpretada como uma fraude à constituição (Sarlet, 2015, p.29).

O primeiro campo de análise para explicar as falhas do Estado brasileiro com relação à implementação do direito à cidade se situa no próprio sistema político e contribui para

---

<sup>258</sup> Segundo Marcelo Neves (2018, p.25): “Por direito positivo devem-se entender normas jurídicas postas em vigor mediante decisão e, correspondentemente, podem ser colocadas fora de vigor mediante decisão”. Já com Luhmann (2004, p.438): “A positividade do direito se tomou o tema da autorrepresentação do direito na sociedade moderna”.

revelar, em certa medida, o grau de qualidade da democracia brasileira e sua relação com a atividade legiferante. Estar-se falando do abuso da estratégia que compreende a vasta utilização de fórmulas de compromisso dilatório na construção do marco legal da política urbana de 1988.

Para entender o que se expõe, algumas notas conceituais.

Ao dispor sobre o tema da legislação simbólica, Neves (1994a, p. 32) ensina que é a produção de textos “que serve, primária e hipertroficamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico”. O autor apresenta que uma das formas de sua manifestação é a legislação, que se apresenta como fórmula de compromisso dilatório. Segundo o jurista, o compromisso dilatório compreende, em face de uma tensão política e de um desacordo conjuntural sobre determinado tema ou pauta a ser regulada, na “transferência da solução para um futuro indeterminado” (Neves, 1994a). Essa transferência compreende, ainda com base em Marcelo Neves (1994a, p.52), uma conciliação que implica a manutenção do *status quo* e, perante o público-espectador, uma “representação” ou “encenação” coerente dos grupos políticos divergentes.

No campo da política urbana, a presença de fórmulas de compromissos dilatórios vem sendo empregada desde a Constituição Federal de 1988. Recordar-se que, ao tempo dos debates constituintes, a proposição da emenda popular da reforma urbana apresentou proposta que compreendia normas sobre a regulação da propriedade e normas de estabelecidas de direitos fundamentais relativos à vida urbana digna. Contudo, com o afunilamento dos debates constituintes, que passaram a envolver apenas os representantes eleitos e alguns poucos representantes da sociedade civil, a proposta do campo popular foi esvaziada. Esse esvaziamento foi identificado em razão alguns direitos, como o de moradia, serem retirados do texto constitucional e normas de regulação e incidência sobre o espaço urbano duplamente condicionadas: em primeiro lugar, uma norma geral sobre política urbana, a ser elaborada pela União Federal e, em segundo lugar, a edição de planos diretores por parte dos municípios.

Aqui há um primeiro compromisso dilatório a ser destacado. Compromisso, pois, diante das possibilidades de insucesso completo da emenda popular n. 63, o compromisso se tornou uma estratégia política razoável, onde a eficácia diferida das disposições de política urbana passou a ser menos danosa do que a sua não constitucionalização textual. Dilatório, uma vez que adia os conflitos e as decisões que indicam a entrada de alguns temas no sistema jurídico sobre a questão urbana foram postergados para novas arenas e novos processos. Os dois lados colhem sucessos parciais, o que, considerada a desigualdade entre os pólos envolvidos, representa uma vantagem aos historicamente privilegiados.

Ainda que o compromisso dilatatório seja politicamente compreensível, ele envolve algumas dificuldades de ordem de estratégia política para os movimentos sociais. Ocorre que momentos de reforma ou mudança constitucional, em um contexto de razoável pluralidade da esfera pública, são catalisadores da mobilização social, de modo que o foco dado ao texto normativo mais importante do ordenamento jurídico tem o potencial de produzir um engajamento social difícil de replicar e, especialmente, de sustentar por um significativo lapso temporal. Não foi gratuita, portanto, a alta pretensão da emenda popular da reforma urbana de apostar nas mais altas e ambiciosas vitórias na Constituinte de 1987 – 1988. Essa dificuldade, entre outros fatores, estimulou mudanças no sentido da transição do movimento nacional da reforma urbana para o fórum nacional da reforma urbana, esse mais estável, estruturado e desenhado para a incidência institucional.

Promulgada a Constituição, o embate passou a ser a elaboração da norma geral de política urbana. Como visto no capítulo 3, o processo de elaboração de tal marco legal demorou, ao todo, quase 13 anos para ser concluído. O citado marco legal, nomeado como Estatuto da Cidade, é considerado uma “caixa de ferramentas”, ou seja, como corpo de normas que será aplicado conforme as determinações dispostas na legislação municipal, como já previsto na Constituição Federal. Porém, o Estatuto da Cidade apresentou novas disposições para indicar a dilação dos seus efeitos, qual seja: a definição do prazo de 5 anos para que os municípios sem plano diretor elaborassem nos termos do Estatuto recém-aprovado, prazo prorrogado até 2008<sup>259</sup>.

Destaca-se que essa estratégia de dilação não implica apenas no atraso na eficácia e da vigência social em torno da pauta normativa do direito à cidade, mas também tem efeitos negativos sobre a mobilização social que incide sobre os debates institucionais. O primeiro efeito que é possível destacar é a gradual perda da confiança pública nas instituições representativas em razão da não responsabilidades dessas em relação às demandas sociais, alimentando a concepção de que são espaços de não discussão do interesse público e dos temas que inquietam e afetam a vida cidadina. O segundo efeito é que, à medida que as decisões vinculantes são remanejadas para o âmbito local, não há garantias de que a articulação popular no contexto municipal consiga incidir com eficácia sobre o poder local. Uma dada mobilização social que possa ser minoritária em termos de representação política em grandes capitais, pode ser ainda mais frágil em pequenos municípios.

---

<sup>259</sup> Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do caput do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008.

Para ilustrar a demora para consolidar a nova referência constitucional e legal sobre a política urbana, cita-se três exemplos.

Em 2015, estudo encomendado pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), que integrou a série *Pensando o direito*, diagnosticou que dos 5.565 municípios existentes à época, 2.658 elaboraram seus planos diretores. Em outras palavras, de um universo de 48% dos municípios, sendo a ausência mais impactante nos municípios que não estavam nas hipóteses de obrigatoriedade para a edição do plano<sup>260</sup>.

Entretanto, ainda com base no referido estudo, após a edição do Plano Diretor, a técnica legislativa é a de demandar lei municipal específica<sup>261</sup> para a regulação dos instrumentos previstos na Constituição Federal, quais sejam: parcelamento, edificação e utilização compulsórios, imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública. Considerada essa exigência habitual, o número de municípios com lei específica para o uso do parcelamento, da edificação e da utilização compulsórios era, ao tempo da coleta de dados, de apenas 521 municípios, ou seja, 20% dos municípios brasileiros (SAL/MJ, 2015, p.28).

Enquanto a emenda popular n. 63 estabelecia os instrumentos de combate à propriedade que não compre a função social diretamente, o texto Constitucional aprovado condicionou a produção de efeitos à sua série de atos e processos que prejudicaram a eficácia e a vigência social dessas determinações legais. Foram treze anos para a aprovação do Estatuto da Cidade e, após este, havia a necessidade de elaboração dos planos diretores. Uma vez editados, os planos diretores necessitavam de lei específica que indicasse as áreas de incidências e regras de aplicação. Elaborada a lei específica, a aplicação dos instrumentos passaria a depender da sequência estabelecida pelo próprio estatuto da cidade<sup>262</sup>: mínimo de um ano para protocolo do projeto que visa o parcelamento, a utilização e a edificação compulsórias; após a aprovação do projeto, mínimo de dois anos para (destaca-se) iniciar as obras do

---

<sup>260</sup> Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4.º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

<sup>261</sup> Art. 5.º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

<sup>262</sup> § 4.º Os prazos a que se refere o *caput* não poderão ser inferiores a: I - um ano, a partir da notificação, para ser protocolado o projeto no órgão municipal competente; II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

empreendimento. Descumpridas as determinações do PEUC, estaria autorizada a aplicação do IPTU progressivo no Tempo, com a incidência de alíquota diferenciada que poderia até dobrar de um exercício financeiro para o outro. Essa dobra estaria limitada a cinco anos e teria a alíquota máxima de 15%<sup>263</sup>. Na amostra selecionada por estudo do Ministério da Justiça, apenas dois municípios chegaram, até o ano da pesquisa, a aplicar o IPTU progressivo no Tempo<sup>264</sup> (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p.30): Maringá (Paraná) e São Bernardo do Campo (São Paulo).

Tantos condicionamentos e reiteradas exigências de regulamentação ajudam a explicar a ineficácia e a falta de vigência social das normas que regulam a função social da propriedade. A esses fatores se combinam o uso de estratégias legislativas para esvaziar normativamente tais determinações, bem como a complexidade da configuração da política urbana na forma federativa de Estado.

Igual dificuldade na regulamentação dos instrumentos de política urbana foi identificada em estudo elaborado pelo Observatório das Metrôpoles acerca dos planos diretores criados após a promulgação do Estatuto das Cidades em 2001<sup>265</sup>. Segundo Santos Junior e Montandon (2011, p.34), a pesquisa empreendida identificou uma inadequação geral quanto à regulamentação dos instrumentos de política urbana. Tal inadequação atravessou duas linhas mais recorrentes: a negação da autoaplicabilidade ou precariedade na formulação legislativa (esta ocorreria em face da ausência de elementos técnicos e práticos de implementação dos instrumentos). Essa estratégia implica na constante insuficiência do aparato legislativo para

---

<sup>263</sup> Art. 7o Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5o desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5o do art. 5o desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1o O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o *caput* do art. 5o desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. § 2o Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

<sup>264</sup> No Estado do Ceará, o Município de Sobral passou a cobrar o IPTU progressivo no tempo, contudo, sem passar pelas etapas indicadas na Constituição e no Estatuto da Cidade. Conforme fundamentação apresentada pelo Desembargador Relator José Tarcílio Souza da Silva: “4. *In casu*, verifica-se que o Código Tributário do Município de Sobral descumpriu as condições previstas no art. 182, § 4º, II, da CF/88 e nos arts. 5º e 7º, da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), ao instituir a alíquota progressiva extrafiscal de IPTU sem a devida delimitação prévia das áreas incluídas no plano diretor para fins de IPTU progressivo, além de não ter procedido a efetiva notificação do contribuinte, no sentido de fazer cumprir a obrigação de utilizar adequadamente seu imóvel, atendendo a função social da propriedade, antes da concreta aplicação do imposto progressivo em alusão, mostrando-se indevida a cobrança do IPTU progressivo no tempo nos moldes do referido Código Tributário, não merecendo reparo a sentença recorrida”.

<sup>265</sup> Diagnóstico em igual sentido (ausência de aplicabilidade imediata) chegou Valéria Pinheiro (2011) acerca dos Planos Diretores elaborados pelas cidades cearenses. A amplitude do emprego dessa estratégia fez com que o guia para elaboração e revisão de planos diretores, elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, em 2022, mencione, reiteradamente, a necessidade de autoaplicabilidade dos seus instrumentos.

fundamentar uma ação pública orientada pela reconstrução de cidades através da pauta normativa do direito à cidade. Em razão da insuficiência, a decisão pública em termos de política urbana permanece numa complexidade não estruturada pelo sistema jurídico, recorrendo a critérios políticos e econômicos, exclusivamente, para fundamentar a decisão.

Passando para o exame de um caso específico, destaca-se o município de Fortaleza. O município elaborou seu plano diretor nos termos do Estatuto da Cidade apenas em 2009, por via da Lei Complementar n. 62, de 2009. A referida legislação, como determinado pelo Estatuto da Cidade, passou a exigir legislação específica para a aplicação dos instrumentos de combate a propriedade objeto de retenção especulativa, contudo tal regramento não foi estabelecido até a data de redação deste trabalho.

Além de não dispor sobre os instrumentos de combate à propriedade ociosa, o Plano Diretor de Fortaleza<sup>266</sup> foi abundante em compromissos dilatórios. Exemplifica-se: plano diretor de mobilidade urbana, em até dois anos<sup>267</sup>, Lei de Parcelamento do Solo, Uso e Ocupação do Solo em até 2 (dois) anos; criação do conselho municipal de desenvolvimento urbano, em até seis meses; código de obras e edificações, em até dois anos; plano municipal de regularização fundiária, em até dois anos; plano municipal de saneamento ambiental, em até dois anos.

Entretanto, as fórmulas dilatórias foram objeto de inovação pela municipalidade de Fortaleza. O Plano Diretor da capital cearense passou a prever dispositivo que penalizava o interesse social no combate à propriedade sem função social em razão da própria omissão estatal. Trata-se de disposição formalmente legal, mas que sua concretização contraria fundamentos constitucionais e infraconstitucionais dada ao tema.

Esse é o caso do artigo 312 do Plano Diretor de Fortaleza. O referido artigo dispõe sobre as Zonas Especiais de Interesse Social do tipo 3, também nomeadas de ZEIS de Vazio. Conforme regulação do plano, as Zonas Especiais de Interesse Social incluem imóveis urbanos em regiões servidas de infraestrutura capazes de receber adensamento populacional. A identificação de tais imóveis e o direcionamento do dever sobre o seu desenvolvimento são importantes para articular as medidas de assentamento e reassentamento de comunidades

---

<sup>266</sup> Além de remissão à futura lei específica com a sinalização de prazo, também é comum a postergação sem prazo. Nesse sentido, Daniel Maciel Marques sobre o Plano Diretor de Salvador (2016, p.101): “Para agravar a situação de carência de proteção à ordem urbanística em Salvador, sequer foram estabelecidos prazos para que se regulamente o que ainda está faltando para tornar o instrumento aplicável”.

<sup>267</sup> Art. 36. O Município deve elaborar e implementar, no prazo de 2 (dois) anos, a partir da entrada em vigor desta Lei, o Plano Diretor de Mobilidade Urbana de Fortaleza.

populares em regiões com a infraestrutura<sup>268</sup>. Essa solução garante o triplo efeito de produzir moradia adequada, garantir a sustentabilidade dos assentamentos humanos e reduzir a pressão sobre os custos orçamentários de expansão da infraestrutura urbana.

No caso de Fortaleza, o artigo 312 estabeleceu que “Ato do Poder Executivo Municipal delimitará as áreas específicas das ZEIS 3, dentre as áreas indicadas no Anexo 5 (Mapa 5)”, ou seja, fazendo mais um adiamento com relação aos deveres que deverão recair sobre propriedade ociosa. Entretanto, inseriu uma disposição que aumenta o âmbito de proteção do proprietário ocioso:

§ 2º - Em não sendo instituídas as normas indicadas no § 1º, no prazo de 6 (seis) meses da publicação da presente Lei Complementar, passarão, progressivamente, a serem liberadas para a construção nos parâmetros da zona em que estão inseridas, 5% (cinco por cento) das áreas vazias contidas nas ZEIS 3.

§ 3º - A progressividade de liberação dos 5% (cinco por cento) das áreas vazias, será a cada 12 (doze) meses, a partir da primeira liberação, que se dará conforme o parágrafo anterior, prevalecendo até a data da revisão desta Lei ou em 5 (cinco) anos, evento que primeiro ocorrer.

Em outras palavras, a mora do poder público municipal, além de não garantir a moradia da população que mais necessita, iria implicar em desoneração do proprietário. A essa previsão legal, pode-se acrescentar o parecer da Procuradoria Geral do Município, que assim dispôs:

Para além disso – e neste ponto concordamos com a Douta parecerista da PROURMA -, não é razoável admitir que as áreas de ZEIS 3 fiquem indefinidamente “bloqueadas” à espera da confecção dos planos de intervenção pelo Município de Fortaleza. A mora da administração, neste caso, não pode ser imputada aos proprietários de imóveis situados naqueles territórios.

Em suma, defendeu a Procuradoria Geral do Município a interpretação de que, após cinco anos e em face da omissão municipal, o dever sobre o imóvel ocioso deveria ser desconsiderado e, as áreas antes destinadas à habitação de interesse social, fossem liberadas para realização de construções de outras naturezas. A essa articulação entre texto normativo e interpretação jurídica, Mariano, Bezerra e Carvalho (2020) nomearam como a sabotagem das Zeis de Vazio, uma vez que “o município atuou em relação às ZEIS 3 justamente porque se argumenta que o instituto foi propositalmente inviabilizado pelo próprio município,

---

<sup>268</sup> A existência de infraestrutura, além de conveniente para o adensamento populacional, revela o caráter abusivo da retenção especulativa. Ocorre que o desenvolvimento da infraestrutura envolve um esforço comum e coletivo, mas cujo benefício e apropriação será diferenciado em face da desigual distribuição territorial e fundiária. Nesse sentido, o proprietário que retém o imóvel para valorização, se vale da infraestrutura para ampliar o valor de mercado do seu bem e maximizar os seus ganhos. Enquanto isso, a sociedade, que custeou a infraestrutura, se vê forçada a ter que continuamente ampliar a rede de equipamentos e serviços urbanos em um processo cuja sustentabilidade a longo prazo é duvidosa. É essa a lógica implicada na justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, prevista no inciso IX, do Estatuto da Cidade.

sem que fosse efetivamente eliminado do ordenamento jurídico”. O fato de neutralizar os efeitos jurídicos sem a correspondente revogação atende ao critério da legislação simbólica, dado que tenta descarregar politicamente o sistema político quanto ao seu dever de atender às disposições constitucionais, sem, contudo, se submeter à sua respectiva juridicidade.

Destaca-se que o parecer se vale do argumento tradicional do direito público, mas aplicado enviesadamente. Logo, sem consistência jurídica e constitucional. Trata-se da noção de igual distribuição dos encargos públicos (Nohara, 2023, p.783), corolário do princípio da igualdade que informa que não se deve recair sobre os indivíduos, em face do exercício das prerrogativas jurídicas da função administrativa e legislativa ônus desproporcional ou irrazoável que não sejam extensíveis aos demais. Tal argumentação está conectada também à proporcionalidade, contudo, oculta aspecto relevante: o ônus gravado contra propriedade ociosa se volta como uma sanção ao descumprimento de um dever constitucional de função social da propriedade. E, nesse sentido, a propriedade funcionalizada compreende em si a existência de um poder-dever, ou seja, a previsão de uma obrigação pela utilização adequada ao interesse social, compreendendo a vedação à retenção especulativa. Em igual sentido, Bercovici (2022, p.346) defende que “A função é o poder de dar à propriedade determinado destino, de vinculá-la a um objetivo. O qualificativo social indica que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo, não ao interesse do proprietário”. Em acréscimo, o parecer autoriza um entendimento que viola a indisponibilidade do interesse público, ao renunciar qualquer pretensão jurídico-administrativa sobre imóvel importante para a política urbana do município.

Como se expõe, o parecer da procuradoria, em seu raciocínio jurídico, abstrai dos marcos constitucionais e legais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, ignorando a perspectiva contrária que a ordem econômica constitucional estabeleceu contra um

individualismo nocivo<sup>269</sup> que subjuga a sociedade<sup>270</sup>. Como exposto no capítulo anterior, o direito à cidade incide em termos normativos numa mudança de leitura da política urbana em sentido a estabelecer um princípio que deve orientar soluções normativas não fundadas em concepções hiperindividualismo ou, nas palavras de Enzo Bello (2010, p.144), individualismo possessivo. Um dos campos decisivos para a concretização dessa reorientação é produzir uma reinterpretação e transformação do instituto do direito de propriedade<sup>271</sup>, retirando-lhe as influências de um direito liberal que, em tese, foi superado pelo Estado Democrático e Social de Direito.

Diante das evidências apresentadas na análise nacional realizada pelo Ministério da Justiça e pelo Observatório das Metrôpoles e na análise da legislação local feita pela presente pesquisa, a ausência de regulamentação específica é um dos gargalos para a efetivação das disposições relativas ao princípio do direito à cidade. Contudo, não é razoável afirmar que esse resultado seja surpreendente, mas sim que foi fruto de uma bem sucedida estratégia do emprego das fórmulas de compromisso dilatatório por parte dos segmentos sociais que desejam evitar transformações substanciais na organização das cidades. Nesse caso, faltam a diversas leis em matéria de política urbana uma racionalidade pragmática, compreendida como a lei que “fracassa como diretiva, isto é, em seu propósito de influenciar o comportamento humano” (Atienza, 2022, p.36).

Sobre essa questão específica, vale lembrar que a emenda popular da reforma urbana já continha disposições sobre ausência de regulamentação dos dispositivos constitucionais. Na referida proposição, na falta de lei, o Ministério Público ou qualquer interessado poderia requerer ao Judiciário a aplicação direta da norma, ou, se for o caso, a sua

---

<sup>269</sup> Por vezes, o direito à propriedade, numa perspectiva de defesa do seu caráter absoluto e sacralizado, remonta à filosofia de John Locke. Contudo, nada mais incompatível do que encontrar em Locke uma defesa para a retenção especulativa da propriedade imobiliária urbana. O primeiro argumento contra o uso de Locke em defesa da propriedade ociosa, vem que o caráter originário da aquisição da propriedade, na visão do filósofo inglês, deveria ocorrer por via do trabalho. Locke (p.101) assim explicou: “A superfície da terra que um homem trabalha, planta, melhora, cultiva e da qual pode utilizar os produtos, pode ser considerada sua propriedade. Por meio do seu trabalho, ele a limita e a separa do bem comum. (...) e. Quando Deus deu o mundo em comum a toda a humanidade, também ordenou que o homem trabalhasse, e a penúria de sua condição exigia isso dele. Deus e sua razão ordenaram-lhe que submetesse a terra, isto é, que a melhorasse para beneficiar sua vida, e, assim fazendo, ele estava investindo uma coisa que lhe pertencia: seu trabalho.” O segundo argumento (Locke, p.105) que demonstra o indevido uso de Locke para uma defesa de uma propriedade absoluta, vem em relação à sua visão da terra ociosa: “Mas se a grama apodrecesse no solo de seu cercado ou os frutos de sua plantação percessem antes de serem colhidos e consumidos, esta parte da terra, não importa se estivesse ou não cercada, podia ser considerada como inculca e podia se tornar posse de qualquer outro”.

<sup>270</sup> A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] III - função social da propriedade; [...] VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

<sup>271</sup> Segundo Luhmann (2004, p.423, tradução nossa): “Todas as comunicações em direito são historicamente condicionadas”. Isso implica, inclusive, na ausência de imutabilidade dos institutos jurídicos.

regulamentação pelo Poder Legislativo. A preocupação em dispor sobre tal questão revela que por parte dos movimentos sociais proponentes já havia o conhecimento sobre a potencial e a posterior não regulamentação das disposições constitucionais. Conforme relata Marcelo Neves (1994b, p.158), “o contexto social da Constituição a ser promulgada já apontava para os limites intransponíveis à sua concretização generalizada”. Assim verificado, não se pode interpretar que os movimentos, ao se engajarem posteriormente nos processos institucionais, atuavam com inocência em termos de estratégia política, mas sim com pleno conhecimento das árduas batalhas que seriam travadas e da ausência de garantias de sucesso nesse caminho. Sintetizando os contraditórios que envolvem participação popular e adiamento das promessas constitucionais, Casimiro, Bezerra e Alves (2021, p.64) descrevem a dualidade de uma legislação de intensa inspiração democrática associada a um constante adiamento da cidade prometida.

A indicação da possível judicialização da chamada omissão inconstitucional era tendência bem incipiente na década de 1980, mas que ganhou força sobretudo a partir da década de 2000, por meio do caso paradigmático do Mandado de Injunção n. 708 que dispôs sobre o direito de greve de servidores. A definição de omissão legislativa não é simples e está sujeita à avaliação das circunstâncias do caso concreto que devem ser suficientes para qualificar o que André Ramos Tavares (2013, p.15) nomeia como “omissão insuportável”<sup>272</sup>.

A mudança de postura do Supremo Tribunal Federal com relação às omissões inconstitucionais, inclusive, repercutiu na reorganização da agenda política<sup>273</sup> do Poder Legislativo, culminando na elaboração de legislação infraconstitucional que regula tal instrumento. Caso permanecesse sem efeitos práticos no padrão decisório do Supremo Tribunal Federal, seria razoável supor a permanência da não regulação do citado instrumento, o que somente ocorreu através da lei n.º 13.300, de 23 de junho de 2016.

A citada norma dispõe a possibilidade concessão da injunção em caso de ausência, total ou parcial, de norma regulamentadora, impossibilitando o exercício de direitos e liberdades constitucionais e as prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. Nos termos colocados por Marmelstein (2019, p.316): “Afim, se há um dever de legislar, existe,

---

<sup>272</sup> O sistema jurídico não pode nem tem capacidade de responder a todas as demandas existentes no sistema sociedade. Diante dessa incapacidade e esse espaço entre atuação do sistema jurídico e as demandas sociais e políticas, deve-se ter especial atenção para as omissões qualificadas pelo próprio sistema como de enfrentamento necessário.

<sup>273</sup> Aqui mais uma evidência em torno da prestação que um sistema social faz para o funcionamento de outro, o que indica que os sistemas sociais, apesar de operacionalmente fechados, não são autarquias.

em contrapartida, um direito à legislação titularizado por aquele indivíduo prejudicado com a inércia parlamentar.”

Por ser medida orientada a direitos constitucionais, é lícito inferir a possibilidade de ingresso para a fruição da pauta normativa do direito à cidade, uma vez que consiste na expressão urbana e espacial dos direitos humanos e fundamentais. O direito à cidade, como defendido neste trabalho, representa condição de possibilidade para a dignidade, a liberdade e cidadania, razão pela qual seria constitucionalmente consiste na defesa do emprego do Mandado de Injunção para o combate das referidas omissões. Por fim, o texto legal apresenta, ainda, que como impetrado (polo passivo) pode constar Poder, órgão ou autoridade com atribuição para editar norma regulamentadora. Assim, pode-se direcionar, inclusive, contra a omissão normativa do chefe do executivo que não editar os respectivos decretos regulamentares, o que por vezes ocorre em matéria de política urbana.

Contudo, apesar da importância do mandado de injunção e outros remédios e ações constitucionais para combater o que, o ex-ministro Celso de Mello, nomeou como “promessa constitucional inconstitucional”, deve-se olhar com prudência para as proposições de judicialização da atividade legiferante conexa a política urbana. Essa prudência é necessária em razão do fato de que, como demonstrado nas páginas pretéritas, se trata de prática disseminada das fórmulas dilatórias que se constituíram numa forma mais sofisticada de omissão, ao implicar sempre uma ação insuficiente<sup>274</sup>. Não, implica, em absoluto, numa ausência de textos legislativos, mas sim numa proliferação de textos sem capacidade de regulação da função urbanística e da ação dos particulares e de oferecer critérios robustos para a avaliação jurídica das decisões públicas. Apesar das proliferações de textos, carece o sistema jurídico de elementos para que o direito à cidade, atuando no nível de princípios, possa ser articulado em conjunto com as regras, onde a complexidade estruturável passará a ser complexidade estruturada (Neves, 2013, p.119). O Poder Legislativo é chamado a responder à questão urbana, porém responde de maneira incompleta, de modo a se equilibrar entre a aparência de acolhimento das demandas sociais e o não confronto com os interesses econômicos hegemônicos. Essa ação insuficiente atravessou diversos momentos históricos e instâncias

---

<sup>274</sup> A resposta insuficiente constrói uma zona de penumbra que torna mais delicada a qualificação da omissão legislativa. Ocorre que, em certa medida, a omissão parcial também poderia ser compreendida por inconstitucionalidade por ação, uma vez que foi produzido ato que não se orientou integralmente ao programa constitucional. Em razão da complexidade do tema, Pucinelle Júnior (2013, p.140) opina que “De um modo geral, a doutrina não se sente confortável ao lidar com os inconvenientes gerados pela omissão parcial, tema dos mais complexos”.

legislativas, de modo que a capacidade de reversão via Poder Judiciário é difícil e problemática, podendo produzir efeitos deletérios ao próprio Poder chamado a intervir.

O grau de disseminação das fórmulas dilatórias revela não ser apenas uma questão jurídico-constitucional, mas algo relacionado ao sistema político, às relações de poder e à correlação de forças que movem os diferentes governos. Como exposto por Fabrício Leal de Oliveira e Rosane Biasotto, em pesquisa do observatório da metrópole, a "autoaplicabilidade" das leis é uma construção social que não é resolvida no meio jurídico, mas na política" (Oliveira; Biasotto, 2011, p.95). Consiste, nesse sentido, de que "a prática jurídica e o contexto social favorecem uma concretização restrita e excludente dos dispositivos judiciais" (Neves, 1994b, p.159). Ainda que a reflexão jurídica possa construir proposições para reduzir a insuficiência normativa, será uma tarefa que será desempenhada com sérias limitações.

Nesse contexto, uma intervenção judicial no combate aos compromissos dilatórios poderia ser: a) insuficiente, caso venha a simplesmente fazer a declaração da omissão inconstitucional, adotando-se a tradicional posição não concretista<sup>275</sup>; b) inadequada, caso o judiciário decida por assumir postura concretista e vise preencher a omissão ou insuficiência normativa, não há garantias de boa solução, uma vez que a complexidade da vida urbana e a intensa disputa de forças nesse campo não permitem soluções tão simples e evidentes sobre os melhores desenhos normativos e institucionais para a política urbana e c) ser elemento gerador de tensão entre os poderes e a questão de mérito principal, as omissões relativas à política urbana, serem substituídas pelas disputas relativas aos poderes entre si.

Como questão conectada ao sistema político e à correlação de forças nele inserida, as vias de solução do problema pelos meios jurídicos e institucionais são limitadas e devem ser aplicadas apenas em casos limites, embora definir, em si, um caso limite seja questão de difícil operação. A superação completa dos compromissos dilatórios perpassa, assim, na ampliação da força política, popular e social dos movimentos comprometidos com a reforma urbana. Essa ampliação deve ser no sentido de assumir a condição de principal força ou força hegemônica nos centros urbanos e, de tal modo, tornando-se capaz para estabelecer uma pauta normativa sem tantas concessões aos setores que se beneficiaram da manutenção do *status quo*. Em

---

<sup>275</sup> É o caso do Mandado de Injunção Coletivo n. 0002385-86.2016.8.19.0055, com tramitação da 2ª vara da comarca de São Pedro da Aldeia, Rio de Janeiro. A referida ação, apresentada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em 2016 requereu a elaboração de lei regulamentadora do Estudo de Impacto de Vizinhança, nos termos do Plano Diretor Municipal já aprovado. A ação foi julgada procedente, assinalando prazo de 150 dias para apresentação do cronograma de discussão e aprovação do projeto. A decisão foi objeto de recurso de apelação ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, o qual se pronunciou através da 5ª Câmara Cível, em 2018, mantendo a sentença em seus termos originais. Todavia, a lei foi aprovada, mas objeto de veto integral do Executivo. Em ocasião para deliberação sobre o veto, a Câmara dos Vereadores o manteve em sua integralidade.

sociedade tão desigual e com uma estrutura social fragmentada como a brasileira, soluções que reúnam o amplo consenso e a transformação, serão de difícil obtenção.

O afirmado não representa, contudo, um abandono das instâncias jurídicas para proteção e promoção da pauta jurídica do direito à cidade. A institucionalidade legal e jurídica, embora limitada, não pode ser ignorada, sob pena de se tornar domínio completo e absoluto de uma visão que constrói cidades injustas e desiguais que, inclusive, poderão estabelecer regras de silêncio. Portanto, os caminhos jurídicos devem ser encarados como espaços de resistência aos avanços antidemocráticos e privatizantes, bem como método de explicitação das contradições jurídico-constitucionais existentes no nosso país e nas nossas cidades. Trata-se, na feliz expressão de Farank Miratfab, em lutar e articular via espaços criados e espaços convidados, adotando-se a multiplicidade de estratégias.

Medidas como a interpretação concedida pela Procuradoria do Município de Fortaleza vão além da construção de um texto legal confuso, tal como o artigo 312 do Plano Diretor de Fortaleza, mas se utiliza de uma vaga argumentação jurídica para desconstruir um esforço coletivo em torno da luta por moradia e pela função social da propriedade urbana. A argumentação jurídica é apresentada com um vocabulário técnico que não observa os próprios critérios estabelecidos pelo sistema jurídico.

O dualismo existente entre a vontade coletiva que elabora a norma e a operação hermenêutica de sua aplicação foi “resolvido”, no parecer, em prol da vontade do intérprete, não apresentando interpretação juridicamente consistente e fazendo tábula rasa às transformações que institutos tradicionais sofreram na ordem constitucional de 1988. Interpretações como essas podem e devem ser combatidas e resolvidas pelas vias jurídicas, aqui indicadas em sentido amplo, o que inclui medidas judiciais de combate, mas também a elaboração de uma crítica acadêmica e teórica em relação a elas. Como expresso por Philippopoulos-Mihalopoulos (2018), o direito deve assumir as responsabilidades por resolver as questões que lhes são internas. Faz-se necessário expor tais interpretações, não como uma construção sóbria e ilustrada, como por vezes elas tentam transparecer, mas como um decisionismo juridicamente inconsistente.

## **5.2 Inobservância do Devido Processo Legislativo**

Continuando a investigação em torno das fragilidades identificadas no processo de concretização do direito à cidade no Brasil, passa-se agora a discutir a importância de um devido processo legislativo que incorpore, conseqüentemente, as determinações relativas à democratização do planejamento e da gestão urbana. Tais considerações são fundamentais dado

que, como vislumbrado nos capítulos anteriores, os passos relacionados à juridificação da política urbana são intensamente conectados ao regime político democrático e não uma simples deferência ou concessão gratuita de autoridades benevolentes. Não haverá, por consequência, eficácia e vigência social da pauta jurídica do direito à cidade sem alguma forma substancial de partilha do poder e da decisão pública, incorporando a intensificação democrática do processo legiferante. Sem redefinição dos parâmetros do exercício do poder político e administrativo, a normatividade do direito à cidade se apresentará de forma frágil e vacilante.

Discussões sobre um devido processo legislativo se situam na fronteira entre os sistemas político e jurídico, fazendo que a correlação de forças do sistema político não possa ser completamente entabulada e domada pelas formas jurídicas. Contudo, através do devido processo legislativo, haverá uma estrutura procedimental para o exercício do poder por via das normas jurídicas, reduzindo a insegurança social que possa resultar das ações de citado poder. Em face de tal estrutura procedimental, emergem maiores possibilidades de controle jurídico sobre tal pauta, ainda que disputas doutrinárias derivadas da separação dos poderes tornem alguns pontos do controle judicial bem polêmicos.

Como passo inicial, deve-se remontar, mais uma vez, à Constituição Federal e ao Estatuto da Cidade. A Constituição Federal, através do artigo 29, inciso XII, impõe o dever de incorporação da cooperação de associações representativas no planejamento municipal, enquanto o segundo, em virtude de determinação do art. 39, § 4º, dispõe sobre necessidade de construção democrática do Plano Diretor. Nesse sentido, o guia elaborado pela Câmara dos Deputados para apresentar e explicar o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001, p.204) dispõe sobre a perspectiva de existência de um devido processo administrativo<sup>276</sup> e devido processo legislativo para a construção do Plano Diretor. No entanto, o que se identifica nas práticas institucionais da política urbana nacional é uma reiterada inobservância dessas disposições, em especial em duas frentes: ora o projeto construído democraticamente entre Poder Executivo e sociedade

---

<sup>276</sup> Na ótica da Teoria dos Sistemas, há a preocupação em diferenciar “política” de “administração”. Essa diferença se assenta na perspectiva de que administração é trabalhada em sentido próximo ao burocrático weberiano, ou seja, com ênfase no caráter técnico de atuação estatal efetuada por servidores profissionais e com base em critérios legais. Assim colocada a questão, pode-se refletir se os processos participativos do plano diretor não conduziram a um processo de desdiferenciação entre política e administração, gerando efeitos não desejáveis sobre ambos. Entretanto, ainda que tal leitura possa ser cogitada, ela deve ser afastada com base em bons argumentos. Marcelo Neves (2006) leciona que a diferença entre política e administração objetiva imunizar essa contra fatores que visam interesses particulares e privatistas. Nesse sentido, o devido processo administrativo e participativo envolvendo o Plano Diretor contribui para uma discussão pública e transparente do planejamento urbano. A submissão da proposta à esfera pública plural é forma fundamental para evidenciar as propostas postas em discussão para o crivo de critérios como impessoalidade, legalidade e eficiência.

civil sofre alterações na Câmara dos Vereadores ou, após a promulgação, sofre alterações por leis posteriores sem qualquer participação (desnaturação antidemocrática da política urbana).

Essa desnaturação — no sentido de que o que foi produzido participativamente será substituído pelas esferas representativas — da decisão democrática e participativa em detrimento das instâncias representativas na criação do plano diretor ou as alterações não participativas implica em alguns pontos problemáticos. São eles: a) a violação da simetria entre criação e modificação/revisão do plano; b) a existência de alterações legislativas que não são pactuadas com a sociedade na totalidade e c) a quebra da confiança social nas instâncias participativas.

Os problemas relatados não são simples indagações teóricas, mas algo que se desdobra com uma patente necessidade prática: a possibilidade de que cidades brasileiras alterem seus planos diretores participativos sem a obediência dos mesmos processos democráticos que construíram o texto original, onde teses como questões *interna corporis* e observância do processo legislativo convencional são utilizadas como fundamento jurídico de tais empreitadas. Para uma melhor compreensão do problema apresentado, esquematiza-se<sup>277</sup> abaixo três fases relacionadas à atividade legiferante do Plano Diretor:

- a) Criação do Plano Diretor;
- b) Modificações pontuais durante seu período de aplicação;
- c) Revisão do Plano Diretor;

Para os momentos de criação e de revisão do plano diretor, em face da clara determinação de que sua violação implica em improbidade administrativa<sup>278</sup>, há um relativo<sup>279</sup> respeito ao processo democrático de elaboração da proposta que é encaminhada e aprovada no Poder Legislativo. Esse relativo respeito à participação nas etapas indicadas inclui a realização de consultas e de audiências públicas, mas que não necessariamente concedem peso à participação da sociedade civil no processo decisório<sup>280</sup>, pois, habitualmente, o Poder

---

<sup>277</sup> Divisão realizada para fins de exposição do argumento, uma vez que, nos processos reais e efetivos, essas etapas se sobrepõem.

<sup>278</sup> Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando: VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4o do art. 40 desta Lei.

<sup>279</sup> Relativo no sentido de que os parâmetros para uma decisão autenticamente democrática não são tão precisos e exatos, de modo que sempre existirá espaço para discussão da qualidade do processo.

<sup>280</sup> Para Daniela Campos Libório Di Sarno (2007, p. 59), a finalidade mediata das audiências é garantir a participação da população diante do processo decisório do poder político. Já a imediata é ter como resultado “o conhecimento, por parte do Poder Público,

Legislativo está plenamente autorizado a modificar tais considerações<sup>281</sup>. A ausência de determinações constitucionais e legais mais precisas que vinculam o legislativo à participação e a conveniência de tal regramento mais vago e flexível torna o cumprimento superficial de tais medidas mais fácil. A necessidade pelo reconhecimento de um devido processo não se resume ao aspecto legislativo, mas também ao administrativo, pois, normalmente, as propostas relativas ao Plano Diretor são formuladas no Poder Executivo. Isso implica na importância de inclusão popular já na fase de formulação do projeto de lei, ou seja, na esfera da Administração Pública Municipal.

Entretanto, o campo de violações ao devido processo legislativo em matéria urbana ganha especial proporção no momento “b”, que consiste na fundamental fase de implementação do plano, uma vez que sofre alterações e reformas diretas e indiretas sem qualquer participação social. As reformas diretas compreendem em alterações ao texto do plano diretor, enquanto as indiretas representam criar leis de planejamento urbano que, por terem a mesma hierarquia formal, poderão prevalecer por serem mais específicas ou mais recentes<sup>282</sup>. Tais violações se assentam em um argumento tradicional: se o Plano foi elaborado por Lei Ordinária ou Complementar, nos termos da Lei Orgânica do Município, bastaria igual forma legislativa para modificá-lo. Essa perspectiva de conceber a questão deixaria espaço para que estratégias que objetivem esvaziar as pautas populares simplesmente aguardem o momento de desmobilização social para descaracterizar o plano diretor. Essa versão fraca do devido processo legislativo abre espaços para violação da confiança democrática.

A não sinceridade democrática, além de abrir espaços para questionamentos éticos e políticos, também gera consequências para um planejamento com déficit de eficácia,

---

<sup>281</sup> Tal situação foi exposta em excelente tese de Eduardo Machado (2010) sobre o processo de elaboração do Plano Diretor de Fortaleza de 2009. Após um longo e tenso processo de construção da proposta entre sociedade civil e poder executivo, o projeto de lei foi encaminhado à Câmara dos Vereadores. Contudo, após o início da tramitação legislativa, a posição da sociedade civil passou a ser a de mera convidada. Nas palavras de Machado (2010, p. 365). “Ao mesmo tempo, tornou-se evidente, ao ser informado que a Comissão de Vereadores teria poder de considerar ou não as emendas populares, o alto grau de discricionariedade existente no processo. Como resultado, o caráter decisório das AP’s fica bastante prejudicado”. Note-se que a construção legislativa da política urbana se conecta com outros debates de cunho político e institucional, sobretudo a estrutura do regime democrático brasileiro. Numa compreensão fundada na perspectiva tradicional de uma democracia puramente representativa, tal como proposto pelas democracias liberais tradicionais, em especial aquelas amadurecidas nos séculos XVIII e XIX, a defesa da liberdade de conformação do parlamento se torna ponto central. Aqui, a atuação da sociedade civil passa a ser de mera convidada ou consultante. Sintomático do que é exposto, a resolução n.º 25, de 18 de março de 2005, do Conselho Nacional das Cidades, dispôs apenas sobre a participação até a elaboração do projeto de lei, não se discutindo a tramitação perante o Poder Legislativo. Isto posto, um desdobramento consequente do que expõe o princípio do direito à cidade em matéria de democratização do poder envolve uma releitura global sobre o próprio regime democrático, o qual deve se caracterizar não como exclusivamente representativo, mas como um amálgama entre participação e representação

<sup>282</sup> Concepção esta que será objeto de análise e crítica mais a frente.

efetividade e numa violação ao sistema de normas que regulam a política urbana. Com relação ao primeiro ponto, as alterações supervenientes, ao não seguirem igual procedimento democrático na criação do Plano Diretor, incluindo um diagnóstico territorial e participativo sobre as demandas da cidade, pouco contribuem para a implementação global da política urbana traçada pelo Plano Diretor, uma vez que, não raro, surgem medidas legislativas que se orientam para a satisfação de interesses pontuais e particulares e a criação de exceções ao planejamento.

Com relação ao segundo ponto, a violação ao sistema de normas, a não atualização da compreensão do devido processo de criação e de alteração de leis aplicada ao Plano Diretor simplesmente colabora para a desintegração do sentido normativo de gestão e de planejamento democráticos inscritos no Estatuto da Cidade. Surgem, assim, peças legislativas casuísticas que possibilitam a supremacia do interesse privado sobre o interesse público (o que culminará no urbanismo *ad hoc*, a ser enfrentado posteriormente). Tais interesses privados e privatizantes necessitam e se aproveitam de possibilidades de inovar o ordenamento sem o escrutínio público, o que compreenderia tanto o conflito quanto o diálogo democrático. A ausência do devido processo legislativo poderá refletir, no nosso entender, no que Atienza (2022, p.32) denomina como irracionalidade jurídico-formal, na qual a lei que “contribui para erodir a estrutura do ordenamento jurídico”.

Em suma, o que aqui se postula como devido processo legislativo implica em regras mais transparentes e estáveis, tendo em vista ampliar a confiança democrática e a estabilização das expectativas normativas. A defesa de procedimento democrático normatizado está associada à reprodução constitucionalmente adequada do sistema jurídico, o que não resulta, necessariamente, na imunização do conflito e do tensionamento. Adiciona-se que a transparência e a participação no processo legislativo submetem propostas de alteração do plano diretor ao crivo de pertinência com o planejamento urbano, em especial para saber se a proposta potencializa a função social da propriedade e da cidade ou simplesmente atende interesses particulares.

Com lastro na argumentação de Bustamante e Godoi Bustamante (2015), o processo legislativo democrático atua como fonte de legitimidade para a autoridade do legislador. Essa fonte se fundamenta na recusa em realizar um controle judicial garantidor do processo democrático consiste numa “proteção inadequada e insuficiente da formação da vontade popular e das formas legítimas de sua manifestação” (2015, p. 359). Essa postura passiva oprime as minorias no debate parlamentar, tornando o processo legislativo mera formalidade e implicado na perda da racionalidade própria do processo legislativo.

Segundo Silva e Cattoni (2020), o devido processo legislativo consiste nas “condições democráticas de formação da vontade política” (Silva; Cattoni. 2020, p.34), sendo que essa garantia está conectada com a concepção de autonomia pública (Silva; Cattoni, 2020, p.35). Contudo, os autores não vislumbram um adequado respeito ao devido processo legislativo no país nem quando estaria fundamentado na Constituição Federal, o qual deveria ser assegurado pelo Supremo Tribunal Federal. Para os autores, o STF demite-se dessa função ao não fazer um adequado controle de constitucionalidade de estratégias parlamentares para contornar os limites procedimentais da Constituição<sup>283</sup>. Com tal postura, a Corte flexibiliza seu papel de garantidor em homenagem aos argumentos como “questão *interna corporis*”, “segurança jurídica/modulação” e “consequências sociais e políticas” da decisão. Tais “homenagens” representam uma substituição das razões de direito — jurisdição constitucional baseada em argumentos de princípios<sup>284</sup> (Silva; Cattoni, 2020, p.29), que no caso seria a preservação das garantias procedimentais — por razões dos subsistemas político e econômico (baseado em argumentos econômicos). Sendo ainda mais incisivos, os autores chegam a falar de um Estado de Exceção Econômico, onde a lógica dos valores econômicos sobrepuja a lógica dos valores jurídicos (Silva; Cattoni, 2020, p.34). Essa postura foi nomeada por Bustamante e Godoi Bustamante (2015) como passivismo procedimental.

A título de exemplo, visualiza-se o Plano Diretor de Fortaleza, promulgado em 02 de fevereiro de 2009 por meio da Lei Complementar municipal n. 62. Após três anos de intenso engajamento social, o produto da construção coletiva foi finalmente materializado em lei<sup>285</sup>. Entretanto, nos anos que se seguiram, ocorreram diversas inovações legislativas sobre o Plano que não tratados de forma significativa com a sociedade, tais como as leis complementares 101 de 2011, 108 de 2012, 123 de 2012, 202 de 2015, 243 de 2017, 250 de 2018, 265 de 2019 e 285 de 2019.

A primeira alteração substancial veio através da lei complementar n. 101 de 2011, por exemplo, alterou 17 artigos do Plano Diretor Municipal, o que ocorreu sem substancial

---

<sup>283</sup> Em pesquisa elaborada por Eneida Desiree Salgado e Eduardo Borges Espínola Araújo (2019) identificou-se duas linhas de decisão do Supremo Tribunal Federal: a majoritária tende a não realizar um controle judicial e a minoritária tende a realizar um controle. Dentro dessas diferentes abordagens, uma questão central: quando a violação se faz a dispositivo previsto na Constituição, o STF admite a possibilidade de controle, no entanto, quando sediado no regimento interno da casa legislativa, a tendência é de deferência. Em razão desses padrões, os Mandados de Segurança visando o controle judicial do processo legislativo passaram a se orientar, essencialmente, aos dispositivos constitucionais.

<sup>284</sup> O judiciário como fórum dos princípios revela influência da teoria do direito de Ronald Dworkin. Numa visão da teoria dos sistemas, o argumento poderia ser resposto como a necessidade de decidir as questões procedimentais com base nos critérios normativos de autorreferência do ordenamento jurídico (regras, princípios e híbridos).

<sup>285</sup> Sobre o processo social e político de construção do Plano Diretor de Fortaleza de 2009, recomenda-se a leitura de Machado (2009)

participação popular<sup>286</sup>. As alterações atravessam questões como zonas de ocupação moderada, zonas da orla marítima e zoneamento ambiental. Também alterou mapas, índices e disposições sobre condomínios de casas. Ou seja, a abrangência de temas nos permite classificar a referida lei complementar como uma minirreforma do plano diretor. Por mais que os motivos apresentados na mensagem n. 5 de 22 de fevereiro de 2011, enviada pela então prefeita Luizianne Lins (PT-CE), façam referência à reforma urbana e ao direito à cidade, não há demonstração de um processo participativo de construção do projeto<sup>287</sup>. Em suma, aos cidadãos resta os papéis de opinião pública crítica, grupo de pressão ou meras testemunhas.

Embora mais tímida em abrangência, a lei complementar n. 108, de 2012, abordou tema relevante para o direito à cidade, uma vez que dispõe sobre ZEIS e aglomerações populares. Conforme sua disposição, que alterou os artigos 125 e 126 do Plano Diretor, algumas áreas de vazios inseridas em ZEIS 1<sup>288</sup> estariam excluídas do regime jurídico das referidas zonas<sup>289</sup>, bem como aglomerações populares não enquadradas como ZEIS poderiam receber projetos de urbanização nos termos da lei municipal 7.987, de 1996<sup>290</sup>.

Após as duas leis complementares indicadas, as próximas alterações passaram a mudar o regramento urbano sem, contudo, modificar diretamente o texto do plano diretor, incidindo especialmente em torno de mapas<sup>291</sup>. É o caso da lei complementar n. 123, de 2012, que alterou, por sua vez, a delimitação da área institucional do Condomínio Espiritual Uirapuru, reduzindo a área originalmente prevista. Anos depois, a lei complementar n. 202, de 2015, alterou os limites das Áreas de Preservação dos Recursos Hídricos do Município de Fortaleza. Com base na mensagem n. 5/2015 do chefe do executivo para a Câmara dos Vereadores, as

---

<sup>286</sup> Essa lei complementar, por sua vez, sofreu duas alterações que não repercutiram diretamente no texto do plano diretor, mas alteram o marco legal urbanístico da cidade. Foram elas: Lei Complementar n.º 142, de 14 de março de 2013 e Lei Complementar n.º 202, de 13 de maio de 2015.

<sup>287</sup> A tramitação do Projeto de Lei Complementar foi impugnada pelo Mandado de Segurança n. 0183063-03.2011.8.06.0001, impetrado pelo vereador de oposição Carlos Alberto Gomes Mesquita, com base na ausência de participação popular. Contudo, o impetrante não obteve decisão liminar favorável. Após recurso ao Tribunal de Justiça, esse Tribunal se manifestou após a aprovação da lei, tornando a questão sem objeto.

<sup>288</sup> Art. 126 - As Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) são compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental.

<sup>289</sup> Na interpretação de Guilherme Bezerra (2021): “Assim, observa-se que o Poder Público, nos primeiros anos de existência das ZEIS em Fortaleza, não só negligenciou esse instrumento de política urbana e regularização fundiária, como atuou ativamente para reduzir sua abrangência no âmbito legislativo e abandonou as primeiras iniciativas de implementação de fato das ZEIS do tipo 1”.

<sup>290</sup> Segundo a mensagem do executivo n. 24 de 2012, “... a proposição que ora submetemos a esta Casa Legislativa viabilizará projeto de urbanização e regularização fundiária na favela do Dendê, contratado junto à Caixa Econômica Federal pelo Governo do Estado de Ceará, cujo primeiro desembolso deverá ocorrer até o dia 11 de junho do corrente ano”.

<sup>291</sup> Uma das peculiaridades do direito urbanístico é a expressão da normatividade via textos e mapas, fato esse que tem repercussões hermenêuticas até então pouco exploradas.

modificações se justificaram por ordem técnica, visando compatibilizar com o conjunto de obras de urbanização e drenagem realizadas nas respectivas áreas. Mais uma vez, não há nenhuma menção à construção participativa.

As alterações ao texto do plano diretor retornaram, anos depois, em 2017, quando a lei complementar n. 243 alterou o artigo 313 que dispôs sobre o indicador urbano de fração do lote<sup>292</sup>, fruto da aprovação do projeto de Lei Complementar n. 43, de 2017. Conforme a mensagem n.28, do mesmo ano, a alteração visa corresponder à nova realidade estrutural da região, a qual, após obras e intervenções da municipalidade, estaria apta a receber obras do setor da construção civil.

Em 2018, a lei complementar n. 250 modificou o zoneamento ambiental, transformando zona de requalificação urbana do bairro Jangurussu, o qual abrigava um aterro sanitário, em zona de recuperação ambiental<sup>293</sup>. Nessa lei alterou-se também parte do zoneamento ambiental do Cocó e da Praia do Futuro (zonas de interesse ambiental<sup>294</sup> que foram transformadas em zona de preservação<sup>295</sup>). Todos os argumentos presentes na mensagem n.43/2017, são de ordem técnica. No caso do aterro, visa evitar a ocupação indevida do local, em razão da instabilidade do terreno. No caso do zoneamento ambiental do Cocó e da Praia do Futuro, deve-se às intervenções urbanas anteriores já consolidadas e à implantação de infraestrutura de macro e microdrenagem.

Em 2019, a Lei Complementar n. 265 passou a indicar que o “índice de aproveitamento máximo nas áreas de operações urbanas consorciadas será definido pela lei específica de criação de cada uma das operações”. A lei foi fruto do projeto de lei complementar n. 4, de 2019, o qual, segundo mensagem do executivo, foi motivado por estudos técnicos elaborados pela Quanta Consultoria que identificou seis possíveis áreas para realização de operações urbanas consorciadas. Não houve, entretanto, indicação de participação social na elaboração da proposta e sua aprovação ocorreu em período de três meses.

---

<sup>292</sup> Segundo a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza: É o parâmetro urbano de ocupação utilizado para o cálculo do número máximo de unidades residenciais no lote, diferenciado de acordo com a zona e suas subdivisões;

<sup>293</sup> Nos termos do Plano Diretor de Fortaleza: “Art. 67 - A Zona de Recuperação Ambiental (ZRA) compõe-se por áreas parcialmente ocupadas e com atributos ambientais relevantes que sofreram processo de degradação, e tem como objetivo básico proteger a diversidade ecológica, disciplinar os processos de ocupação do solo, recuperar o ambiente natural degradado e assegurar a estabilidade do uso dos recursos naturais, buscando o equilíbrio socioambiental.”

<sup>294</sup> Nos termos do Plano Diretor de Fortaleza: “Art. 72 - A Zona de Interesse Ambiental (ZIA) corresponde às áreas originalmente impróprias à ocupação do ponto de vista ambiental, áreas com incidência de atributos ambientais significativos em que a ocupação ocorreu de forma ambientalmente inadequada”.

<sup>295</sup> Nos termos do Plano Diretor de Fortaleza: “Art. 63 - A Zona de Preservação Ambiental (ZPA) se destina à preservação dos ecossistemas e dos recursos naturais”.

No mesmo ano, o qual representou o último da gestão do ex-prefeito Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra, a Lei Complementar n. 295 alterou 5 anexos do Plano Diretor, modificando os mapas que delimitavam o zoneamento da cidade de Fortaleza e, de tal modo, a regulação sobre a propriedade imobiliária urbana. A referida lei complementar resultou na conversão do projeto de lei complementar n. 47, de 2019. O projeto foi encaminhado pelo chefe do executivo, o qual justificou a mudança do Plano Diretor estritamente em argumentos técnicos, não apresentando nenhuma evidência de participação social. Outro ponto de destaque é o tempo de tramitação. Enviada em 16 de dezembro de 2019, a proposta foi aprovada em 29 de dezembro de 2019.

Entretanto, a questão de maior impacto, na cidade de Fortaleza, foi a alteração da Lei de Uso e Ocupação do Solo, em 2017<sup>296</sup>. Por se valer da condição de Lei Complementar, a referida lei alterou substancialmente o zoneamento urbano do município de Fortaleza previsto no Plano Diretor e, de tal modo, as regras relacionadas à realização da função social da propriedade. A alteração do zoneamento se orientou, em especial, na instituição de novas Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Econômica (ZEDUS). Entretanto, apesar do impacto da proposta e do fato de que o Plano Diretor dispõe que a instituição de novas ZEDUS deve observar a participação popular na sua definição<sup>297</sup>, o diálogo com a sociedade foi superficial. As foram audiências meramente informativas, com predomínio da palavra para o setor público, ausência de compromisso com as demandas da sociedade civil e realização das audiências em horário comercial<sup>298</sup>.

---

<sup>296</sup> Na tramitação da Lei de Uso e Ocupação do Solo foi inserida a Emenda modificativa nº 221/2017, que definiu a redação do artigo 283 da referida lei para dispor sobre a revogação de uma Área de Relevante Interesse Ecológico. Tal estratégia representou, fugindo a qualquer debate democrático, numa tentativa de retrocesso à proteção ambiental. A ausência de transparência da emenda é expressa, inclusive, na redação do artigo. Vejamos: Art. 283. Esta Lei Complementar entrará em vigor na data de sua publicação oficial, revogando-se a Lei Municipal nº 5122-A/1979 (Parcelamento) e alterações, Lei Municipal nº 557/82 (Condomínios) e alterações, Lei Municipal nº 7.987/1996 (LUOS) e alterações, Lei Municipal nº 7.895/96 (Hotel-Residência) e alterações, Lei Municipal nº 8.001/97 (Passarelas) e alterações, Lei Municipal nº 9.502/2009, e as demais disposições normativas em contrário.” (destaque nosso). No artigo que determina as revogações, todas as leis são acompanhadas da indicação das matérias relacionadas. Contudo, a intenção de ocultar o retrocesso ambiental fez com que o tema da lei revogada (9.502/2009) fosse suprimido, em clara postura contrária à transparência e ao escrutínio público.

<sup>297</sup> Art. 50 - São diretrizes da política de desenvolvimento econômico: II - delimitar participativamente as Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS), e promover sua consolidação como núcleos de atividades produtivas, respeitando a potencialidade de cada área;

<sup>298</sup> A mensagem n. 4, de 29 de janeiro de 2016, do Chefe do Poder Executivo para a Câmara dos Vereadores relata cenário diverso: “É relevante destacar, por oportuno, que a elaboração do presente Projeto de Lei Complementar contou com a ativa cooperação comunitária, através da participação dos diversos agentes, públicos e privados, no processo de discussão da Minuta, garantido uma gestão democrática da cidade e o acesso irrestrito às informações. Foram contemplados os pleitos da coletividade, e incorporadas a este Projeto todas as demandas pertinentes, através de um processo participativo transparente e democrático na formulação e revisão da política urbana”. Destaca-se para a compreensão de incorporação de todas as demandas pertinentes, sendo o Poder Executivo o avalista da pertinência ou não das demandas sociais.

Nesse tópico, a questão fundamental não consiste em avaliar se tais alterações foram, em si, avanços ou retrocessos para a pauta da reforma urbana. O foco, pelo contrário, é o de evidenciar o caráter que tais medidas tiveram de alterar e fragmentar o produto democraticamente construído participativamente por três anos. Tais modificações fundamentam-se na ausência de uma expressa previsão em torno de um devido processo legislativo para modificação do Plano Diretor, Lei Orgânica Municipal e no regimento interno da câmara<sup>299</sup>.

Da negação da existência de um devido processo legislativo para alteração do Plano Diretor, resulta no argumento da (falsa) simetria legislativa processual, que consiste em que, como o Plano é aprovado por lei complementar, sua modificação é possível desde que atendido o processo para a citada espécie normativa. Contudo, tais argumentos não são procedentes, tendo em vista que o artigo 202 da Lei Orgânica do Município de Fortaleza estipula que a elaboração do Plano Diretor deve ser feita com ampla discussão da comunidade e com a participação das entidades representativas. Embora o referido artigo não esteja na seção especificamente destinada à seção VIII (do processo legislativo), trata-se de norma que incide sobre a atividade legiferante em razão do caráter sistemático do ordenamento jurídico. Acrescenta-se que o artigo 202 da Lei Orgânica informa que tal participação ocorrerá nos termos da lei e, tal lei pode ser considerada o próprio Plano Diretor. Esse dispõe, em seu artigo 287, inciso III, o dever de “instituir um processo permanente e sistemático de discussões públicas para o detalhamento, atualização e revisão dos rumos da política urbana municipal e do seu instrumento básico, o Plano Diretor”.

Foi tal concepção inconsistente do que é o processo de construção do plano diretor e a sua configuração como instrumento de regulação do planejamento participativo do espaço urbano que se expressou no Recurso Extraordinário n. 607.940, proveniente de processo originado no Distrito Federal. A demanda que desaguou no recurso nasceu de judicialização realizada pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios contra a Lei Complementar Distrital 710, de 2005. A referida lei complementar passou a dispor sobre os “projetos urbanísticos de unidades autônomas”, o que, em linguagem menos técnica, é referenciado como condomínio fechado de casas. A demanda, que consistia numa Ação Direta de Inconstitucionalidade Distrital, que pleiteava a inconstitucionalidade da lei em face da Lei

---

<sup>299</sup> O regimento interno da Câmara dos Vereadores de Fortaleza é regido pela resolução nº 1.670, de 21 de dezembro de 2020. A única regra específica para o plano diretor é referente à sua submissão a uma comissão especial, nos termos artigo 60, inciso III.

Orgânica do Distrito Federal, foi julgada improcedente pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Ademais, a questão foi levada ao Supremo Tribunal Federal com base processual no art. 102, III, “a” e “c”, da Constituição Federal e com fundamento material na violação do artigo 182 da Constituição Federal. Em suma, os argumentos do Ministério Público consistiram em inadequação técnica da proposta (em face de estar desacompanhada de estudos) e ausência de participação efetiva da população.

O relator do Recurso Extraordinário, o Ministro Teori Zavascki, argumentou que a indeterminação semântica da Constituição Federal em relação ao objeto de regulação do plano diretor, o que incluía expressões como “diretrizes gerais”, “exigências fundamentais de ordenação” e “instrumento básico”, faz com que seja norma geral carente de densificação em leis específicas que se atente para as circunstâncias espaciais e temporais. O voto, inclusive, indica que a coesão do planejamento urbano deveria ser obtida com a adequação do Plano Diretor às especificidades e não o contrário, o implica na renúncia de uma visão global do espaço urbano. O Ministro-Relator foi acompanhado pela maioria do Tribunal.

Entre os votos divergentes, o Ministro Marco Aurélio Mello se fundamentou no voto de um dos desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Desembargador Mário Machado, no qual indicou que a LC 710/2005 não atuava como norma específica, mas sim como norma geral dos condomínios residenciais. De tal modo, não era mero desdobramento do plano diretor, mas superação das diretrizes desse. O Ministro Ricardo Lewandowski, então Presidente do Tribunal, acompanhou o entendimento de que a LC 710/2005 fazia uma regulamentação genérica dos condomínios fechados, de modo que representavam uma contradição normativa com o Plano Diretor. O Ministro Edson Fachin, por sua vez, destacou, além do aspecto de violação material ao Plano Diretor, que a LC 710/2005 não atendeu a participação efetiva da população nas diversas fases para a confecção da lei. Por fim, completou, que firmar pela tese abstrata de que as leis específicas devem ser compatíveis com o Plano Diretor enquanto julga pela validade da LC 710/2005 resulta em transformar a exceção (da tese de repercussão geral) em regra (que fundamentará a decisão).

Em seu voto, o qual acompanhou o relator no sentido de conhecer o recurso, mas negar-lhe provimento, o Ministro Luiz Fux avançou no debate propondo novos temas para reflexão. A questão apresentada era se as normas de planejamento urbano estariam limitadas ou não ao Plano Diretor. Em caso negativo, a discussão passaria a ser como as normas diversas do plano diretor podem ser juridicamente válidas sem implicar em desrespeito ao comando do artigo 182 da Constituição Federal que impõe o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana. Atuando como *Amicus Curiae*, o Conselho Regional de Engenharia,

Arquitetura e Agronomia do Paraná (CREA-PR, destaques nossos) apresentou seus argumentos:

No plano da publicidade tem-se um **desequilíbrio considerável** entre as discussões resultantes da participação na elaboração de um plano diretor observado o disposto na Lei 10.257/2001, que estabeleceu como seu instrumento básico e indispensável as audiências públicas, versus a discussão da alteração do plano diretor restrita ao âmbito do legislativo municipal.

Por trás da questão da participação popular nas discussões que versam sobre o Plano Diretor figuram outras questões, de forma mediata, que se relacionam diretamente com princípios constitucionais. **Trata-se do exercício da cidadania, da promoção da democracia, e em última instância, da própria legitimidade do Estado.**

O voto do Ministro Dias Toffoli, por sua vez, carrega em si aspectos contraditórios. O Ministro afirmou a intranquilidade com relação ao próprio voto, destacou os aspectos deletério dos loteamentos fechados sobre o planejamento urbano e propôs a tese de que as leis complementares devem seguir as diretrizes do plano diretor. Contudo, cingiu seu voto em questão jurídica e em questão de fato e, em tal sentido, votou pela improcedência do recurso, por não vislumbrar violação formal ao Plano Diretor.

A partir do voto do Ministro Dias Toffoli, o debate se centrou sobre a questão do dever de compatibilidade das leis específicas com o Plano Diretor. Segundo o Ministro, “o plano diretor é a constituição do ordenamento urbano, e as leis que forem tratar sobre isso têm que ser compatíveis com ele”. A Ministra Cármen Lúcia, ao seu turno, destacou que a exigência de compatibilidade facilitaria o controle judicial e o Ministro Zavascki complementou que seria a exigência seria de uma compatibilidade material. Entretanto, o Ministro Luís Roberto Barroso destacou que a linha de raciocínio que estava sendo seguida pelo Supremo Tribunal Federal conduziria à conclusão de que o Plano Diretor assumiria uma hierarquia formal acima das outras leis complementares e ordinárias relativas à política urbana. Embora não entenda ser esse necessariamente o melhor entendimento, o Ministro Barroso entende que é a conclusão que a tese de compatibilidade induz ao reconhecimento da hierarquia em prol do plano diretor.

Após o posicionamento do Ministro Luís Roberto Barroso, o Supremo Tribunal Federal se colocou em situação delicada, pois se encaminhava para firmar uma tese inovadora em prol da superioridade hierarquia do plano diretor em relação às outras leis complementares municipais<sup>300</sup>. Contudo, o Supremo Tribunal não assumiu essas consequências e passou a

---

<sup>300</sup> Conforme transcrição dos debates: O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Se nós dissermos que uma lei complementar... O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI: Eu estou dizendo, na mesma posição, que tem que ser materialmente compatível sim. O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Se nós dissermos que uma lei complementar superveniente ao plano diretor não pode eventualmente modificá-lo, ou seja, tenha que ser sempre compatível com ele, nós estamos hierarquizando... A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Quando tratar desses que foram tratados aqui pelo Relator e pelo Ministro agora. O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Não. É que, no fundo, nós estamos dando uma posição

deliberar sobre como compatibilizar a tese de compatibilidade com a inexistência de uma hierarquia formal. Nas palavras do Ministro Barroso, o esforço passou a ser por encontrar “uma solução dogmaticamente compatível” que assegura que “o plano diretor não pode ser modificado de maneira sub-reptícia”. Porém, os demais Ministros passaram a evitar ou tergiversar esse debate, tornando-se um diálogo confuso entre os julgadores da mais alta Corte do país.

A dificuldade de diálogo entre os Ministros se situava, exatamente, na tentativa de não reconhecer, em sua plenitude, as consequências do marco legal urbanístico posterior à Constituição Federal de 1988. Não se trata de investigar a intenção legislativa por parte da Constituição e do Estatuto da Cidade, pois a determinação é extraída do sistema jurídico positivo brasileiro, através da interação entre as normas nele presente. Para tal contexto normativo, a melhor interpretação é de que o Plano Diretor foi erigido a uma legislação invulgar, tanto por ser o centro material do planejamento urbano municipal, quanto por incorporar o dever de participação na sua formulação e na sua revisão.

Também não assiste razão de que a vagueza semântica de expressões como “diretrizes gerais”, “exigências fundamentais de ordenação” e “instrumento básico”, conduz a uma ampla liberdade de conformação do legislador municipal na elaboração das leis específicas. Ocorre que essas disposições são densificadas via uma leitura sistêmica da ordem jurídica-urbanística que assume no direito à cidade e na espacialização dos direitos humanos e fundamentais um vetor material para a interpretação das normas urbanísticas e para a avaliação da sua compatibilidade. Medidas como a LC 710/2005 vulnerabilizam a cidade como bem comum e viabilizam estratégias privatizantes e a cisão promovida entre questão de direito e questão de fato, feita pelo Ministro Toffoli, para votar pela Constitucionalidade da lei não encontra consistência argumentativa. Nas palavras do voto vencido, o Ministro Marco Aurélio, afirmou que a “perdoem-me, vou utilizar expressão forte —, a tese consubstancia, para mim, um faz de conta”, enquanto o Ministro Ricardo Lewandowski, também vencido, afirmou que “O faz de conta é no sentido da incompatibilidade da tese com o resultado da decisão tomada pelo Plenário.” Assiste razão aos Ministros cujos votos foram vencidos, dado que o STF aprovou tese impondo a compatibilidade de leis específicas ao plano diretor, enquanto, no mesmo julgado, afirmava validar lei complementar contrária ao Plano Diretor distrital.

---

hierarquicamente superior ao plano diretor. Certo? O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI: Senão não existe plano diretor. A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Porque o plano diretor é o que é fixado constitucionalmente pelo art. 182.

A solução dogmaticamente possível procurada pelo Ministro Luís Roberto Barroso não seria a de admitir o Plano Diretor como norma exclusiva ou não da política urbana, mas que a sua alteração ou sua adaptação a contextos específicos demanda um devido processo administrativo (quanto à formação do projeto de lei) e legislativo (quanto à aprovação perante a Câmara dos Vereadores) para poder produzir de forma constitucionalmente consistente as normas que irão estruturar a política urbana<sup>301</sup>. A ausência de reflexão sobre o devido processo legislativo se insere numa “ausência de reflexão crítica sobre o caráter e a função do processo legislativo em uma democracia consolidada” (Bustamante; Godói de Bustamante, 2015, 361). Destaca-se que tal compreensão — participação enquanto integrante de um processo legislativo especial — se fazia presente nas razões apresentadas pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, contudo, a questão foi ignorada quase que completamente nos debates.

Felizmente, as construções jurídicas em torno do Plano Diretor não se limitam à experiência da capital cearense ou na vacilante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Como exemplo exitoso, o Ministério Público do Estado da Bahia ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (0303489-40.2012.8.05.0000) contra as leis municipais 3.378/2012, 8.379/2012 e 8.167/2012 por afronta à participação popular no processo legislativo de normas municipais. O parâmetro constitucional violado foi o artigo 64 da Constituição do Estado da Bahia<sup>302</sup>. A Lei 8.167/2012, que dispôs sobre o Uso e Ocupação do Solo de Salvador, excedeu a possibilidade de simples regulamentação do plano soteropolitano e realizou em verdade uma modificação do Plano Diretor da capital baiana. Esse procedimento, de alteração sub-reptícia do Plano Diretor, buscou, assim como Fortaleza, fugir dos parâmetros democráticos de criação do Plano. Em sua argumentação, o Ministério Público do Estado da Bahia argumenta em torno de um processo legislativo especial<sup>303</sup> e a negação de uma singela participação. Em suma, o procedimento da municipalidade burlou os deveres de planejamento e gestão democráticas, inscritos no Estatuto da Cidade, e integrante do complexo normativo do direito à cidade. Em decisão que acatou o pleito do Ministério Público, o Tribunal de Justiça do

---

<sup>301</sup> Argumento em tal sentido, ainda que de forma mais simplificada, foi apresentado pelo Desembargador Wanderley José Federighi, nos autos de Agravo de Instrumento nº 0306342-71.2011.8.26.0000, que tramitou perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Na decisão, não se tratou de abordar o Plano Diretor com única norma de planejamento urbano, mas que as normas específicas, no caso a de uma Operação Urbana Consorciada, necessitam, igualmente, de se submeter a um processo democrático de construção.

<sup>302</sup> Art. 64 - Será garantida a participação da comunidade, através de suas associações representativas, no planejamento municipal e na iniciativa de projetos de lei de interesse específico do Município, nos termos da Constituição Federal, desta Constituição e da Lei Orgânica municipal.

<sup>303</sup> Importa destacar que a resposta do Município de Salvador também reconheceu a existência de um processo legislativo especial para o Plano Diretor. Contudo, afirmou que esse se aplicaria estritamente ao plano e não às leis esparsas sobre a política urbana.

Estado da Bahia, em Acórdão redigido pelo Relator, Desembargador José Edivaldo Rocha Rotondano, afirmou entendimento compatível com o que se defende nesta tese:

Portanto, resta indene de dúvida que é indiscutível a necessidade de **ampla participação popular**, inclusive com debates envolvendo os mais diversos membros da comunidade, para a elaboração ou alteração do Plano Diretor, e isto deve ocorrer para que a população pense e discuta os problemas da cidade onde mora.

Bem por isso, a tarefa de planejar a cidade passa a ser **função pública** que deve ser compartilhada pelo Estado e pela sociedade, corresponsáveis pela observância dos direitos humanos e pela sustentabilidade dos processos urbanos. Não por outra razão, a gestão democrática é o método proposto pela lei para conduzir a política urbana. Deste postulado não devemos nos afastar, já que o Plano Diretor assume contorno de instrumento fundamental para a realização do direito à cidade. Sem hesitação, construído de forma democrática e participativa é ele que irá trazer para a realidade, os anseios e desejos das diferentes regiões e classes da urbe (destaques nossos).

A decisão apresentada pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia é de enorme relevância. Nela há a garantia do devido processo legislativo do plano diretor, defendido não apenas como “mera formalidade”, mas sim como garantia instrumental para a realização do direito à cidade, dos direitos humanos e da sustentabilidade dos processos urbanos. Destaca-se que tal garantia instrumental não compreende elemento infalível para assegurar uma transformação urbana tão almejada para os que militam em favor da Reforma Urbana, contudo possibilitam melhores condições para a luta e o embate político.

Outra decisão paradigmática para a questão consiste na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 184.449-0/2-00, interposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, contra lei relativa ao planejamento urbano do município de Sertãozinho, São Paulo. Assim como Salvador (e Fortaleza) a legislação objeto de polêmica foi a Lei de Uso e Ocupação do Solo<sup>304</sup> e o parâmetro normativo violado resulta da integração entre os artigos 180<sup>305</sup> e 183<sup>306</sup>

<sup>304</sup> O TJSP, em análise da apelação cível n.º 1012986-77.2018.8.26.0053, que impugnou sentença de primeiro grau, entendeu inexistir irregularidades quanto à alteração da Lei de Uso e Ocupação do Solo de São Paulo. Em 2018, julgou pela não intervenção judicial, afirmando a necessidade de que o Poder Judiciário atue comedidamente na análise da regularidade do procedimento, sobretudo em face da indeterminação do que seria um processo autenticamente democrático. Portanto, julgou ser o Poder Legislativo o espaço institucional adequado para discutir qualitativamente o projeto, sendo as audiências e as consultas apresentadas pela municipalidade suficientes para atender os critérios jurídicos de participação.

<sup>305</sup> Artigo 180 — No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão: I - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes; II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes; III - a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural; IV - a criação e manutenção de áreas de especial interesse histórico, urbanístico, ambiental, turístico e de utilização pública; V - a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida; VI - a restrição à utilização de áreas de riscos geológicos.

<sup>306</sup> Artigo 183 - Ao Estado, em consonância com seus objetivos de desenvolvimento econômico e social, cabe estabelecer, mediante lei, de diretrizes para localização e integração das atividades industriais, considerando os aspectos ambientais, locacionais, sociais, econômicos e estratégicos, e atendendo ao melhor aproveitamento das condições naturais urbanas e de organização especial.

Constituição do Estado de São Paulo. O caso ora analisado torna-se de grande interesse acadêmico por opor os argumentos contra e a favor da existência de um processo legislativo especial para as normas de planejamento urbano. Em suas circunstâncias específicas, a ADI<sup>307</sup> analisou um processo legislativo truncado no qual, após formulação de proposta inicial de maneira dialógica entre Prefeitura Municipal e sociedade civil, o projeto enviado para a Câmara foi substituído por outro de origem endógena na casa legislativa. Essa substituição não foi discutida com a sociedade. O relator da ação, Desembargador Corrêa Vianna, entendeu não haver inconstitucionalidade:

O projeto continuou visando estabelecer regras para "uso e ocupação do solo" e, sobre esse tema, a comunidade já se manifestou. Ofereceu críticas e sugestões em audiências públicas, mas, a partir daí, a tarefa passa aos vereadores, a quem cabe votar e aprovar o projeto como lhes parecer pertinente, até porque a democrática participação dos munícipes não vincula os vereadores, que decidirão conforme suas convicções pessoais.

Inobstante o entendimento do Desembargador, assentado em visão tradicional e incompatível com o atual marco constitucional-urbanístico, manter tal compreensão sobre o processo de formação das normas de planejamento urbano significaria que a democracia brasileira teria passado incólume aos processos de ampliação da cidadania e participação das últimas década. De maneira pertinente, o voto vencedor, redigido pelo Desembargador Samuel Júnior, pontuou pela procedência da ação e pela inconstitucionalidade da lei de uso e ocupação, tendo em vista que o ordenamento jurídico brasileiro incorporou em diversas disposições o dever de inclusão da sociedade no processo de decisão pública.

A impugnação de processos não participativos de formulação e revisão do Plano Diretor não se vale, apenas, de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, sendo também recorrente o emprego de Ações Cíveis Públicas. A mudança do instrumento processual de impugnação representa uma mudança de fundamentação jurídica (a indicação do parâmetro normativo violado em abstrato é substituída por uma violação ao direito difuso relativo à ordem urbanística) e pela possibilidade ampla de discussão de questões de fato no processo. Nesse sentido, a 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo, através dos autos do processo n.053.08.111161-0, examinou pedido pela União dos Movimentos de Moradia da grande São Paulo e interior, com assistência litisconsorcial da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, e com intervenção na condição de fiscal da lei do Ministério Público do Estado de São Paulo, para impugnar a tramitação do projeto de lei 01-067/2007 do Município de São Paulo. Parte

---

<sup>307</sup> A via da Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual também foi base para declarar inconstitucional lei de uso e ocupação do solo do município de Catanduva que não atendeu à determinação do artigo 180, inciso II, da Constituição do Estado de São Paulo (0198857-75.2012.8.26.0000).

autora, assistente e órgão interveniente defenderam a invalidade do projeto enviado pelo município em face de exígua participação social. A municipalidade, ao seu turno, contestou alegando que foram realizadas quatro audiências públicas gerais, trinta e uma audiências regionais e deliberações junto ao conselho municipal de desenvolvimento urbano.

Em sentença, adotado caminho argumentativo diverso do que habitualmente é apresentado em torno da gestão democrática da cidade, o magistrado prolator da decisão partiu do direito fundamental à propriedade para asseverar a importância do processo democrático de construção do Plano Diretor. Em linhas gerais, argumentou que, por força das disposições constitucionais, a feição concreta do direito de propriedade é definida tão somente com as disposições de função social inseridas no instrumento básico de política urbana. Ademais, vislumbrou o magistrado pela existência de múltiplos direitos de propriedade na ordem jurídica brasileira. Em consequência à linha de raciocínio desenvolvida, a participação na elaboração do Plano Diretor seria garantia aos proprietários de qual tal função poderia operar com legitimidade democrática e adequação constitucional<sup>308</sup>. Nesse sentido, o procedimento administrativo específico para a formulação do plano diretor seria fator de proteção e de segurança jurídica aos proprietários.

Passando para o exame específico do processo, a sentença expôs o entendimento de que o dever previsto no artigo 43 do Estatuto da Cidade não se limita a simples comunicação à população, mas demanda, de forma mais robusta, uma campanha de conscientização e convocação para o projeto. Nesse sentido, o papel da municipalidade não deve ser restrito a “abrir as portas” para a sociedade civil, mas ser ativa na mobilização social.

Sobre as audiências, a sentença constatou que apenas quatro audiências tiveram convocação específica para debater a proposta de revisão do plano diretor, uma vez que as audiências regionais visavam debater projetos específicos dos bairros e das regiões. Conforme consta no processo, nessas quatro audiências, para uma população de mais dez milhões de habitantes, foi facultado aos participantes o tempo de apenas dois minutos para a intervenção. Após a intervenção, os participantes não tinham possibilidade de acompanhar se suas propostas seriam acolhidas ou não. Isto posto, no desenvolvimento de sua decisão, o magistrado, em diversos momentos, se recusou a entrar no mérito técnico da proposta enviada para a Câmara dos Vereadores, bem como rechaçou a possibilidade de total intervenção sobre

---

<sup>308</sup> Conforme argumenta da sentença presente nas fls. 13: “Nesse contexto, fica cristalina a importância para cada indivíduo da coletividade paulistana de que a criação do plano diretor se dê somente com a sua verdadeira participação, uma vez que a propriedade, na Municipalidade de São Paulo, somente será exercitável dentro dos limites constitucionais, e do jeito que seus próprios cidadãos considerarem necessário”.

discricionabilidade do executivo municipal em desenhar um processo de análise do plano diretor. Contudo, tal discricionabilidade se submeteria ao princípio da proporcionalidade, o qual insere no seu âmbito normativo a proteção contra a insuficiência<sup>309</sup>. Portanto, a violação do referido processo ocorreu não por ausência total de participação, mas por insuficiência.

Esse modo de realizar o controle procedimental pode ser compreendido como juridicamente adequado e consentâneo com a separação dos poderes e com o Estado Democrático de Direito. Defende-se isto em razão de que o poder político, ainda que não completamente determinado pelo diretor, segue alguns processos juridicamente regulados para a expressão do poder. Ainda que o conteúdo dos debates não seja moderado pelo Judiciário, esses procedimentos são passíveis de controle judicial, uma vez que representam garantias para as minorias parlamentares e para a sociedade civil. O controle procedimental, ao definir o dever de participação, desloca o campo da discussão de mérito para o campo político, o qual tais questões podem ser melhor abordadas, atendendo às sugestões de Bustamante e Godoi Bustamante (2015).

Para encerrar esse tópico e considerando recursos necessários para a positividade do direito à cidade, reafirma-se a importância do reconhecimento de um devido processo administrativo e legislativo para a formulação, alteração e revisão do Plano Diretor. A defesa de um devido processo compreende uma garantia instrumental e procedimental para o Direito à Cidade, dado que amplia o sentido de democracia para além das esferas representativas e das discussões judiciais. Uma vez que o Direito à Cidade é transindividual, a sua repercussão sobre o planejamento urbano e os instrumentos de política urbana deve ser construída com o protagonismo da sociedade, com a sua complexidade e com os dissensos que lhes são característicos. Além disso, ao não ser um conceito estanque e imutável que paira acima das disputas sociais, o Direito à Cidade extrai sua força e sua racionalidade a partir da vivência

---

<sup>309</sup> Suficiência e insuficiência são termos abertos nos quais somente a análise do caso e do contexto local podem fornecer elementos concretos para análise. Esse foi foco do caso envolvendo o Plano Diretor da cidade de Santos, Direta de Inconstitucionalidade Estadual nº 2138862-19.2020.8.26.0000, com trâmite perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Nesse julgado, o debate entre os desembargadores era no sentido se as audiências públicas realizadas eram suficientes ou não, o que incluía desde o horário da realização das audiências até a necessidade ou não de uma audiência para prestar devolutivas aos cidadãos. O Voto vencedor, de relatoria do Desembargador Damiano Cogan, enfatizou os limites de apreciação de uma ação direta de inconstitucionalidade, dado que a análise de incompatibilidade se faz em abstrato. De tal modo, diante da vagueza das disposições relativas à participação popular, o relator afirmou a possibilidade de controle, mas que deveria ocorrer moderadamente, não podendo se apresentar o Estatuto da Cidade e as resoluções do Conselho das Cidades como indicadores do descumprimento da construção democrática do Plano. Ainda no voto, a qualidade da participação não é nada que possa ser garantido e obtido por decisões judiciais, mas pelo amadurecimento da consciência cidadã. No entanto, entende-se que a decisão do Supremo Tribunal Federal, no RE 718326/SP, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, está fora da dúvida razoável, sendo um caso claro de insuficiência. No recurso em questão, o STF, mais uma vez empregando argumentação confusa, entendeu que a consulta ao Conselho Municipal de Política Urbana é suficiente para compatibilizar a proposta com a imposição de um planejamento democrático.

urbana e democrática. Por fim, a sua historicidade e a abertura para novas demandas e novos pleitos, implica um processo contínuo de construção e reconstrução que possa ser desenvolvido sem a existência de uma esfera pública plural.

Portanto, o direito à cidade não pode ser encapsulado e capturado em sua integralidade pelo sistema jurídico. Cabe a esse dar uma contribuição menor, porém fundamental: o de garantir as condições para o desenvolvimento de uma vida urbana emancipada — note-se que garantir condições não implica em garantir resultados — e o de evitar retrocessos não republicanos e antidemocráticos que, além de não avançarem em prol de cidades mais justas, agravam os processos de exclusão e privatização.

Para cumprir o seu papel na busca pelo direito à cidade, o sistema jurídico brasileiro ainda possui três desafios fundamentais.

### **5.3 Urbanismo *Ad Hoc* e corrupção sistêmica**

A efetivação do princípio do direito à cidade pressupõe que outros princípios e fundamentos do Estado Democrático e Social de Direito sejam atendidos e respeitados. Tais princípios não apenas podem gerar relações sociais e políticas mais justas, como também podem colaborar para a operação adequada e autônoma do sistema jurídico.

Na linha do que se argumenta, o direito à cidade demanda que o exercício do Poder Jurídico e do Poder Político estejam submetidos ao princípio republicano. O republicanismo que aqui se afirma não se limita a uma mera oposição à monarquia nem se reduz a uma mera designação da estrutura estatal sem consequências políticas e jurídicas<sup>310</sup>. O ideal republicano aqui esposado está relacionado a uma dimensão comum e coletiva das relações jurídicas, políticas e sociais, dimensão essa que deve preservar o chão comum da vida social contra ações e estratégias privatizantes e não isonômicas.

A cidade, vista como bem comum, é um espaço construído e vivido republicanamente. Ela se torna capaz de abrigar a diversidade, a liberdade e a igual fruição dos ônus e bônus da vida urbana. Em tal sentido, a cidade republicana deve ser espaço de realização da autonomia humana (concreta e não apenas formal), embora não se possa prometer utopias que se orientem para uma construção terrena de um ideal transcendente. A cidade republicana ainda abriga conflitos e disputas, mas essas características operam e são resolvidas sob balizas

---

<sup>310</sup> Nas palavras de Matteucci (1109): “Os regimes autoritários, que possuem a aparência de Estados republicanos, são republicanos mais de nome que de fato, já que o termo republicano esteve sempre ligado à origem e legitimação populares do poder de quem substituiu o rei, que legitimava o seu na tradição”.

mais justas, transparentes e equânimes. Em suma, a cidade republicana se vale do sistema jurídico para realizar uma seleção da complexidade da sociedade e estabelecer as expectativas normativas.

A compreensão da cidade como bem comum é, em sua essência, atacada pelas estratégias e medidas de privatização que objetivam criar zonas de exclusão e de diferenciação social. A título de consideração histórica, a emergência dos grandes centros urbanos ocidentais no contexto de prevalência do sistema capitalista de produção, teve, como uma das consequências fundamentais, a generalização da apropriação privada do solo urbano, convertendo-o em uma valiosa e ambicionada mercadoria. Essa generalização da apropriação privada do solo urbano a todo instante entra em tensão, embora não possa suprimir, a dimensão coletiva da cidade.

Dentro dessa tensão entre apropriação privada e dimensão coletiva da cidade, insere-se a questão da regulação jurídica da propriedade e das atividades urbanas. A regulação jurídica pode desempenhar múltiplas funções no espaço urbano, o que compreende desde a racionalização do espaço urbano para assegurar a produção capitalista do espaço e a sua conversão em mercadoria, até a tentativa de submissão da propriedade ao dever de função social. Essas funções não são necessariamente harmônicas e, em diversas ocasiões, estarão em contradição<sup>311</sup>. Com isso, o papel do direito na estruturação do espaço urbano pode, habitualmente, variar entre o de facilitar e potencializar a sua apropriação privada ou de restringir e condicionar os interesses particulares ao bem-estar da coletividade.

O direito à cidade, em sua perspectiva republicana e afirmadora do bem-comum, oferece balizas normativas que visam mover o sistema jurídico para o polo de prevalência da coletividade contra a completa privatização dos espaços e dos serviços urbanos. De tal modo, o marco constitucional-urbanístico estruturado a partir da Constituição Federal de 1988 objetiva gerar — numa avaliação integral e unitária dos seus dispositivos normativos — dificuldades para algumas atividades urbanísticas desejadas pelos setores econômicos hegemônicos. Essas dificuldades põem tais setores num impasse jurídico e econômico: ao tempo que necessitam da segurança jurídica para operarem complexos mecanismos financeiros e para garantirem a apropriação privada da renda urbana, encontram na ordem jurídica obstáculos para a sua plena realização e acumulação.

---

<sup>311</sup> Ainda é possível considerar um terceiro cenário, no qual as determinações de função social permitem a inserção do mercado imobiliário em uma feição mais moderna e menos predatória. É o caso das regulações orientadas para a sustentabilidade que abrem possibilidades financeiras específicas para os empreendimentos.

A superação desse paradoxo, por parte dos setores econômicos, pode se dar por meio de um ataque frontal à ordem jurídica estabelecida, tal como ocorreu com a tentativa de Projeto de Emenda à Constituição n. 80 de 2019 ou, como ocorre com mais frequência, com o emprego das formas jurídicas para estabelecerem flexibilizações e exceções ao conjunto geral de normas de planejamento e de regulação urbana. Tais flexibilizações possibilitam soluções “sob medida” para algumas ações urbanísticas excepcionais e concedem a tais soluções um verniz de validade jurídica. Como bem definido por Vieira *et al* (2018, p.84), na verdade, para os agentes que comandam a cidade neoliberal, essa flexibilização seletiva e direcionada precisa ser garantida, pois o investimento deve ser garantido e para isso é necessário segurança jurídica”. Essas estratégias são empreendidas ao custo de quebra da coerência e da coesão sistêmica da regulação urbana e nomeadas por alguns autores de destaca como expressões da cidade de exceção (Vainer, 2011), corrupção urbanística (Prestes, 2018) e urbanismo *ad hoc*.

Segundo Carlos Vainer (2011), o conceito de cidade de exceção engloba uma mudança de um planejamento modernista abrangente, com forte tônica no aspecto de ordenação do espaço territorial, para o planejamento competitivo e amigável ao mercado. Dentro desse acolhimento às demandas de mercado, há uma necessidade de flexibilidade, ao qual Vainer, pertinentemente, conecta à noção de janela de oportunidade.

Essa janela sempre revela uma oportunidade para o desenvolvimento urbano que demandará que ações imediatas sejam efetivadas, contribuindo para justificar a ausência de discussão democrática sobre tais projetos. Em tal sentido, o tempo do debate democrático e o tempo das oportunidades econômicas seguem ritmos diferentes, impossibilitando a coerência entre ambos.

Partindo do referencial teórico do filósofo italiano Giorgio Agamben, ocorre a transformação “da exceção, ela mesmo, em regra do estado contemporâneo”. Esse estado de exceção se aproveita das crises como condição de possibilidade do modelo de flexibilidade, demandando soluções que escapem a uma democracia, sendo, assim, “a democracia direta do capital” (2011, p.12). Ainda com Vainer (2011, p.10), a lei torna-se passível de desrespeito legal e parcelas crescentes de funções públicas do estado são transferidas a agências “livres de burocracia e controle político”.

Inobstante a pertinência e a gravidade dos fatos relatados por Vainer, a sua interpretação, em especial pelo referencial teórico adotado, qual seja, o estado de exceção de Agamben, são incompatíveis com as bases teóricas do presente trabalho. Ocorre que, apesar da veracidade da ocorrência de atos de desintegração do sistema jurídico com medidas que contrariam a sua coerência normativa, afirmar a existência de um estado de exceção e, ainda

mais grave, defini-lo como regra do estado contemporâneo, termina por diluir as fronteiras e gradações existentes entre a operação deficiente do direito e a sua completa instrumentalização pelo poder totalitário<sup>312</sup>. Agamben chega a afirmar a indeterminação entre democracia e absolutismo<sup>313</sup>.

Nessa linha de compreensão de um estado de exceção com tais indeterminações, as fronteiras entre o legal e o ilegal são completamente diluídas. Ao diluí-las, acaba-se por perder um referencial sobre aquilo que deveria ser<sup>314</sup> e, de tal modo, há a eliminação da nossa capacidade de crítica, de contestação, de combate e de luta estratégica. De crítica e de contestação, pois para afirmar que o direito opera mal, preciso pressupor, implícita ou explicitamente, uma forma de operação adequada<sup>315</sup>. De combate, uma vez que, se o estado de exceção se generaliza, onde se dará o seu enfrentamento? Ainda que esse enfrentamento seja revolucionário, contra quem será dado que o totalitarismo se encontra difuso? E, por fim, de luta estratégica: ainda que não se consiga uma vitória total e completa sobre os atos de exceção, deve-se abdicar das conquistas parciais como a superação da ditadura de 1964 em favor da democracia de 1988?

Em face das impossibilidades de desenvolvimento da crítica do Estado de Exceção sem se contrapor aos fundamentos teóricos da tese e aos fundamentos constitucionais do Estado Democrático de Direito (tendo em vista a indiscernibilidade entre democracia e totalitarismo na visão de Agamben), entende-se que os fenômenos ora analisados podem ser melhor compreendidos como exemplos do que Vanêsa Buzelato Prestes nomeou como corrupção urbanística.

Prestes (2018, p. 182) qualifica a corrupção urbanística como uma representação da corrosão do próprio sistema jurídico urbanístico. A autora não trabalha corrupção, portanto,

---

<sup>312</sup> Segundo o autor (Agamben, 2004, p.129): “Isso não significa que a máquina, com seu centro vazio, não seja eficaz; ao contrário, o que procuramos mostrar é, justamente, que ela continuou a funcionar quase sem interrupção a partir da Primeira Guerra Mundial, por meio do fascismo e do nacional-socialismo, até nossos dias. O estado de exceção, hoje, atingiu exatamente seu máximo desdobramento planetário”.

<sup>313</sup> Nas palavras de Agamben (2004, p.39): “O estado de exceção apresenta-se, nessa perspectiva, como um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo. Na verdade, o estado de exceção não é nem exterior nem interior ao ordenamento jurídico e o problema de sua definição diz respeito a um patamar, ou a uma zona de indiferença, em que dentro e fora não se excluem, mas se indeterminam”.

<sup>314</sup> Ainda que se admita que esse referencial seja extrajurídico (moral, religioso ou político), qual a validade dele numa sociedade complexa e marcada pelo dissenso estrutural como a brasileira? Destaca-se que esses questionamentos por uma referência para a crítica não são, em Agamben, fundamentais, pois sua filosofia não se funda nem objetiva a demonstração de uma razão prática.

<sup>315</sup> Agamben (2004, p.133) compreende que um direito desconectado do estado de exceção somente ocorrerá com a quebra da relação entre violência e direito, a qual tenta forçadamente vincular toda a vida a uma norma. Teremos então, diante de nós, um direito "puro", no sentido em que Benjamin fala de uma língua "pura" e de uma "pura" violência. A uma palavra não coercitiva, que não comanda e não proíbe nada, mas diz apenas ela mesma, corresponderia uma ação como puro meio que mostra só a si mesma, sem relação com um objetivo.

numa perspectiva da moralidade individual, mas num quadro que revela a incapacidade do Direito em operar de forma consistente a partir dos seus próprios critérios e na função de estabilização das expectativas, sujeitando-se aos influxos de interesses políticos e econômicos não democráticos e não republicanos.

Através da corrupção urbanística, o sistema jurídico e a estrutura estatal são utilizados para atender a interesses privatizantes que contrariam uma dimensão global de regulação urbana. Em feliz síntese, Prestes (2018, p.171) pontua que a corrupção urbanística opera a inversão<sup>316</sup> do ideal de que “o instrumento esteja a serviço da concepção de cidade e não a cidade se adequa ao instrumento”. O sistema, corroído e manipulado, acaba por formalizar operações que contradizem a ordem jurídica na totalidade e afetam a capacidade do direito em garantir a sua vigência e eficácia social.

Em sua descrição, Vanêsa Prestes pontua que o urbanismo é sujeito à maioria de momentos e sem planejamento a longo prazo, sendo fatores favoráveis a ocorrência da corrupção urbanística: a) desregulamentação por via das contratações urbanísticas (2018, p.228); b) discricionariedade, na qual “emerge decisões sem base técnica, da proposição de normas sem lastro em estudos que embasam e justificam a nova regra” (2018, p.229); c) lentidão do processo administrativo ordinário e d) falta de estruturas compatíveis com a necessidade de gestão (2018, p.229); e) quantidade de normas a serem observadas (2018, p.230).

Como propostas para superação do quadro apresentado, Prestes propõe o fortalecimento da visão de que o ordenamento urbanístico é uma matéria de Estado e não de governo (2018, p.233). Em sua argumentação, a autora defende que essa concepção foi iniciada pela Constituição Federal de 1988 e consolidada pelo Estatuto da Cidade, em especial ao exigir a forma de lei ao Plano Diretor. Em seguida, a autora defende a necessidade de servidores estáveis e contínuos (Prestes, 2018, p.237), que permita uma atuação menos sujeita a pressões políticas e que garantam uma memória institucional quanto à execução das políticas de Estado. Também pontua a importância da dimensão procedimental do direito urbanístico, o qual não deve ser tratado como mera formalidade (2019, p.238), mas como caminho institucional que visa assegurar a correção técnica, jurídica e democrática das decisões tomadas em política urbana. Ao fim, articula a importância do desenvolvimento do controle das estruturas (Prestes,

---

<sup>316</sup> Destaca-se a semelhança do voto do ministro relator Teori Zavascki no RE 607940 e a definição de corrupção urbanística.

2018, p.245 e seguintes), o que compreenderia as instâncias de correção interna da atuação do sistema jurídico e da estrutura estatal ligada à política urbana.

Como se percebe, diferente da ideia de indiscernibilidade presente em Agamben, a capacidade de existir corrupção urbanística numa democracia não a torna idêntica ao regime totalitário. Para a autora (Prestes, 2018, p.266), “a corrupção não é uma desilusão da democracia, mas a democracia é que permite enxergar os processos corruptivos e identificar os espaços propícios para o desenvolvimento desta.” Assim sendo, a democracia urbana brasileira permite visualizar quais são os atos de corrupção urbanística e, conseqüentemente, pensar publicamente as possibilidades de sua superação.

Mas importa agora pontuar de forma mais precisa? Quais são os espaços de surgimento dessa corrupção sistêmica.

Em primeiro lugar, a corrupção sistêmica surge com a aplicação isolada e fragmentada dos instrumentos de política urbana. No lugar de se aplicar um instrumento tendo em vista a sua colaboração para o quadro geral de efetividade do direito à cidade, ele termina por ser empregado de forma dissociada e particularista. Essa aplicação dissociada termina por ter uma forma jurídica que o valida numa leitura superficial, mas que não encontra confirmação no sistema jurídico. E, com base em lição de Juarez Freitas (2010, p.76), “interpretar uma norma é interpretar o sistema inteiro, pois qualquer exegese comete, direta ou obliquamente, uma aplicação da totalidade do direito, para além de sua dimensão textual”.

No Direito Urbanístico brasileiro, alguns instrumentos favorecem esse emprego fragmentado. O primeiro deles é a Operação Urbana Consorciada (OUC). Nos termos do parágrafo primeiro do artigo 32 do Estatuto da Cidade, a OUC, que deve ser delimitada em lei específica, consiste num conjunto de intervenções e medidas que deverão ser coordenadas pelo Poder Público municipal. Além da coordenação da Administração Pública, a sua elaboração e execução devem contar com a participação dos proprietários<sup>317</sup>, moradores, usuários permanentes<sup>318</sup> e investidores privados, sendo uma evidente representação do dever de cooperação entre sociedade, estado e mercado proposto pelo Estatuto da Cidade<sup>319</sup>. Com relação

---

<sup>317</sup> Um proprietário não é, necessariamente, morador nem investidor. Um exemplo, é o proprietário que aluga um imóvel para locação residencial.

<sup>318</sup> Usuários permanentes não são, necessariamente, proprietários ou moradores. Um exemplo para ilustrar é o do estudante que se dirige, todos os dias, para uma instituição de ensino longe da sua casa. A sua vivência diária naquele local o torna usuário permanente e legitimado a influenciar as escolhas públicas que repercutem na região.

<sup>319</sup> Nos termos do Estatuto da Cidade: 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: III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.

aos objetivos, a Operação Urbana Consorciada deve ser planejada e executada para alcançar, em uma área demarcada, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

O parágrafo 2º do Estatuto da Cidade possibilita, através da Operação Urbana Consorciada, a alteração de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo. O instrumento também possibilita modificações das normas edilícias, considerando o impacto ambiental delas decorrente (inciso I) e a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente (inciso II). Compreende, de tal modo, que excepciona as normas do planejamento geral do plano diretor para atender a demandas específicas e cria meio de monetarização da regularização das ilegalidades urbanas.

Como se verifica, a descrição da operação urbana consorciada se utiliza de termos genéricos que, numa primeira vista, dão grande margem de discricionariedade. Contudo, deve-se lembrar que a discricionariedade não é arbítrio, mas sim uma margem de escolha (muito importante, destaca-se) nas balizas jurídicas definidas pelo ordenamento. Nesse ato de definição da moldura que separa a escolha lícita da ilícita, não participam apenas o artigo 32 do Estatuto da Cidade e a lei municipal que regula a operação, mas todo o sistema jurídico.

Ao compreender a situação em sua inteireza, o princípio do direito à cidade possibilita a reconstrução reflexiva das regras da operação para adequá-la às determinações dos direitos humanos e fundamentais. Em outras palavras, como defendido, o direito à cidade realiza uma tradução dos direitos humanos e fundamentais sobre todos os instrumentos de política urbana, tornando-os meios para a realização da citada pauta normativa. Em consequência, uma execução constitucionalmente consequente da operação urbana consorciada deve ser melhor para o fortalecimento da função social da cidade e não para a sua vulnerabilidade. Portanto, não é a discricionariedade, em si, um mal, mas sim a ausência de aplicação juridicamente consistente que isola o instrumento urbanístico citado e o conduz via critérios puramente econômicos.

Para evidenciar a correção desse argumento, cita-se os exemplos das Operações Urbanas Consorciadas de Fortaleza.

Em primeiro lugar, analisa-se a lei municipal Lei 9778 de 2011 que instituiu a Operação Urbana Consorciada Sítio Tunga. Segundo a lei, a operação terá a coordenação do Poder Público, através da Secretaria de Infraestrutura, e contará com recursos da iniciativa privada. Entretanto, ao contrário do que dispõe o inciso III, do artigo 33, do Estatuto da Cidade, não há programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação. Além disso, a proposta de elaboração da operação não é acompanhada pelo Estudo

de Impacto de Vizinhança, dado que o instrumento não é regulamentado pela capital cearense, violando, assim, o inciso V, do artigo 33, do Estatuto da Cidade. O controle da operação ficaria sob responsabilidade da Comissão Permanente do Plano Diretor, do Conselho do Meio Ambiente, da Secretaria Regional e da Secretaria do Meio Ambiente, violando o artigo 244, inciso VII, do Plano Diretor de Fortaleza, pois determina a criação de conselho gestor específico. Portanto, o que se vê é um instrumento de lei que não usa da discricionariedade, mas que exorbita o sistema jurídico ao desrespeitar o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor.

A segunda operação a ser objeto de análise é a Osório de Paiva, instituída pela lei municipal 10403 de 2015. Analisando com base nos critérios do artigo 33 do Estatuto da Cidade, verifica-se que não há, sistematicamente, um programa de ocupação. Pelo contrário, em diversas passagens há menção de que esse ainda será feito e aprovado. Com esforço para aproveitar a norma, pode-se encaixar as diversas diretrizes, objetivos, obras prioritárias e contrapartidas como um indício de um programa, mas ainda insuficiente. Adiciona-se que não há programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação, bem como inexistente Estudo de Impacto de Vizinhança. O controle da operação ficará a cargo da CPPD e do COMAM, violando, como já apresentado, o artigo 244 do Plano Diretor de Fortaleza. Em contrapartida, o Poder Público altera os índices da Zona de Recuperação Ambiental lindeira à Av. Osório de Paiva, admite o uso misto em algumas áreas e autoriza área institucional fora do imóvel que sofre parcelamento.

A terceira operação a ser analisada é a da Lagoa da Sapiranga, instituída pela 10.404 de 2015. A lei flexibiliza condições de parcelamento, uso e ocupação, indica novas regras de adequação viária, realiza o redesenho de lotes, desafeta trechos de vias, estabelece o índice de aproveitamento máximo, que passa para 1,0, regulando diversamente em relação ao 77, inciso II do Plano Diretor<sup>320</sup>. A gestão é via CPPD, contando com fiscalização da Secretaria Regional, da Secretaria de Infraestrutura e do Conselho Gestor da Sabiaguaba. Não há, contudo, Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança nem contrapartida de melhoria social.

Como se visualiza com essas três operações urbanas indicadas, é possível constatar a utilização da forma de uma lei para criar regra desconectada aos objetivos gerais da política urbana e, em alguns momentos, em franco descumprimento ao que determina o Plano Diretor de Fortaleza e o Estatuto da Cidade. Nessa situação, o Plano Diretor passa a figurar como lei estritamente simbólica, enquanto a operação urbana passa a ser lei instrumental.

---

<sup>320</sup> Nos termos do Plano Diretor de Fortaleza: Art. 77. São parâmetros da ZIA - Sabiaguaba: [...] II - índice de aproveitamento máximo: 0,5;

Nesse ponto, cabe alguns esclarecimentos. Não se defende, aqui, um planejamento rígido e inflexível que não se atente para as características específicas de determinadas parcelas dos territórios. Tal pretensão seria um delírio centralizador que não daria eficácia social aos objetivos de constituição de uma cidade livre, justa e solidária. Contudo, a criação de regras específicas não pode ser compreendida como exceções desconectadas do todo do sistema jurídico. Tais regras específicas, se descontextualizadas, implicam na desintegração da ordem jurídica e compreende a cidade não um todo orgânico, mas uma colcha de retalhos, onde cada pedaço representa um interesse particular que exclui os interesses do restante da população cidadina. Com essa desintegração, basta que os setores economicamente hegemônicos consigam produzir uma lei específica que lhe exclua do planejamento democrática e coletivamente elaborado.

Com a operação urbana consorciada, existem outros dois instrumentos cujo emprego representa um risco de desintegração do sistema jurídico urbanístico e a promoção de cidade cada vez mais comandadas pelo sistema econômico, são eles: a outorga onerosa do direito de construir e outorga onerosa de alteração de uso. As duas outorgas representam a definição de um preço público para certos parâmetros urbanísticos serem flexibilizados e determinados empreendimentos executados.

Em caráter preliminar, destaca-se que o Estatuto da Cidade, apesar de positivizar o direito à cidade, não o faz no sentido lefebvriano. A proposta do filósofo era uma ampla superação da cidade capitalista, mas o caso brasileiro a sua inserção no sistema jurídico o faz conviver não apenas com a propriedade privada, mas com instrumentos que sustentam o valor de troca sobre a cidade. Com isso, revela-se a tensão e a contingência presente na sociedade moderna complexa e ainda mais intensificada pela condição periférica. Assim, há um sistema que funciona num tensionamento de valores teoricamente contraditórios, mas que normativamente devem orientar para uma resposta coerente. Nesse sentido, ao tempo em que o direito à cidade condiciona o direito urbanístico à lógica da inclusão social e o orienta para a reestruturação de relações sociais em seu o bojo, o sistema jurídico drena os potenciais revolucionários desse direito<sup>321</sup>.

Voltando, especificamente, às outorgas, a pergunta se torna persistente: é possível o seu emprego sem a desintegração do sistema jurídico-urbanístico? Uma resposta categórica é difícil, pois, como definido por Nohara (2022, p.709), tais instrumentos “não deixam de ter intrinsecamente caráter especulativo”, mas uma tentativa de encontrar caminhos para a

---

<sup>321</sup> Conferir o capítulo 6.

harmonização do sistema jurídico, perpassa, em primeiro lugar, pela não distorção do instituto da outorga onerosa. Essa não distorção deve compreender o estabelecimento de limites claros sobre o que pode ser outorgado, estabelecendo um conjunto de temas centrais que não devem ser objetos de flexibilização. Após o estabelecimento desses limites claros e intransponíveis, as outorgas devem impor um valor que seja proporcional às vantagens adquiridas. Ainda que valores excessivos devam ser evitados, são os valores insuficientes que geram distúrbios mais acentuados para o interesse público e desintegração do plano diretor. A sua arrecadação deve, assim, ser utilizada para a promoção de uma política urbana inclusiva e não em investimentos públicos que favoreçam o outorgado, nem como ferramenta para aliviar os pressionados orçamentos públicos.

Para fins de argumentação, pode-se trazer outro exemplo de preço público: as conhecidas zonas azuis de trânsito urbano. Tais zonas representam locais públicos capazes de serem utilizados como vagas para veículos particulares. Trata-se, num lapso de tempo, de um uso privado do espaço público. Destaca-se que, apesar do preço módico, a zona azul é especialmente orientada para a rotatividade. Não importa a capacidade econômica do usuário, esse não pode simplesmente “comprar” o espaço público e utilizá-lo exclusivamente. Embora simplório, a tarifa da zona azul revela um senso de interesse público e republicanismo mais apurado que o das outorgas onerosas do Estatuto da Cidade, dado que, em última instância, a capacidade econômica não exclui por completo a incidência da norma.

Voltando para as outorgas do Estatuto da Cidade, o instrumento da outorga onerosa do direito de construir<sup>322</sup> compreende o pagamento de um preço público determinado pelo Município para poder edificar acima do coeficiente básico de construção. Em razão do princípio da juridicidade, o valor deve ser calculado a partir de parâmetros inseridos no sistema jurídico. Por exemplo, um terreno de dois mil metros quadrados, situado em zona de coeficiente básico 1, poderá receber edificação de até dois mil metros quadrados<sup>323</sup>. Caso a legislação urbanística indique um coeficiente máximo diferente e superior, por exemplo, índice 3, o total da área construída poderá subir para seis mil metros quadrados. A elevação desse índice dependerá do pagamento do valor da outorga, a qual deverá, em tese, ter a arrecadação direcionada para a execução de regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de

---

<sup>322</sup> Nos termos do Estatuto da Cidade: “O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”.

<sup>323</sup> Há, aqui, uma simplificação para fins de exposição, dado que fatores locais e de legislação municipal podem fazer o potencial construtivo variar.

interesse social, constituição de reserva fundiária<sup>324</sup>, entre outros listados no artigo 26 do Estatuto da Cidade<sup>325</sup>.

A outorga onerosa do direito de construir<sup>326</sup> é um interessante mecanismo de captura da mais-valia urbana, tendo suas discussões no Brasil sido ampliadas a partir da edição da Carta de Embu<sup>327</sup>, assinada em 1976, por juristas como Celso Antônio Bandeira de Mello, Eros Roberto Grau, José Afonso da Silva e Maria de Lourdes Cesarino Costa. No entanto, o uso das outorgas pode ser desvirtuado, demandando atenção. A sua raiz se encontra, justamente, na separação entre os direitos de propriedade imobiliária urbana e do direito de construir, não sendo o último inerente ao primeiro. A quebra dessa relação necessária entre direito de propriedade e direito de construir está nas externalidades produzidas pela construção sobre a infraestrutura urbana e a vida dos demais cidadãos, as quais podem ser positivas (geração de empregos, por exemplo) ou negativas (poluição, por exemplo). Em tal sentido, o pagamento da outorga funciona como compensação da construção, de modo a mitigar a pressão sobre a infraestrutura urbana que determinada construção realiza. No entanto, o mecanismo da outorga pode ser aplicado desvirtuadamente se: a) os índices de aproveitamento básico e máximo forem muito permissivos<sup>328</sup>; b) se a compreensão da municipalidade for de que a outorga autoriza a superação da altura máxima para a construção; c) se a municipalidade conceber o instrumento como forma de arrecadação e não como ferramenta de indução ao desenvolvimento urbano sustentável e d) se não considerados impactos que não podem ser mitigados ou compensados.

A outorga onerosa de alteração de uso visa modificar o uso permitido pela legislação urbanística para uma determinada área<sup>329</sup>. Assim, uma zona orientada para fins

---

<sup>324</sup> A constituição de reserva fundiária consiste na formação de um conjunto ou banco de imóveis que ficam à disposição do Poder Público e que deverão ser geridos para mitigar os impactos negativos e ampliar os impactos positivos das intervenções urbanas.

<sup>325</sup> Entretanto, a destinação indicada no artigo 26 nem sempre é atendida ou, quando atendida, acaba por privilegiar demandas menos graves e emergenciais, como pavimentação asfálticas e “areninhas”. Em estudo que analise a aplicação de outorgas no município de Fortaleza, Carvalho e Bezerra (2019) analisaram os balanços de execução do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e identificaram que: a) o conselho gestor do fundo não conta com participação social; b) possui demonstrativos de arrecadação e de execução genéricos e c) o repasse de parte dos recursos para o tesouro municipal.

<sup>326</sup> Para uma competente revisão bibliográfica sobre o mecanismo da Outorga Onerosa do Direito de Construir, recomenda-se o estudo de Rezende *et al* (2001)

<sup>327</sup> Segundo a conclusão n. 2 da Carta de Embu: “É constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao Poder Público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta destas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico”.

<sup>328</sup> É o caso da cidade de Fortaleza. Nesse sentido, Camila Aldigueri e Sara Vieira Rosa (2022, p.341).

<sup>329</sup> Nos termos do Estatuto da Cidade: “Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”. Inobstante a diferença técnica entre Outorga Onerosa do Direito de Construir e Outorga Onerosa do Alteração de Uso, o município de Fortaleza autorizou, através da 10.335/2015, a alteração de índices de aproveitamento por meio do citado instrumento.

residenciais poderá admitir um empreendimento que não se enquadre no citado fim, tal como o uso comercial. A mencionada alteração também deverá ser precedida pelo pagamento de preço público à municipalidade<sup>330</sup>.

Como é possível verificar, os mecanismos oferecem um meio de flexibilização das normas urbanísticas. Tal flexibilização não é, por si, um mal, dado que a complexidade da gestão urbana pode — e muitas vezes é o que de fato ocorre — exigir um regramento especial que se adapte às necessidades socioeconômicas. Contudo, a flexibilização excessiva acaba por gerar um fator de erosão e de fragilização do planejamento urbano municipal ao criar caminhos para formalizar inúmeras exceções aos parâmetros urbanísticos<sup>331</sup>. Em outras palavras, poderá implicar na substituição do código lícito/ilícito pelo código ter/não ter.

Por flexibilização excessiva entende-se o uso não isonômico, incompatível com o interesse público e que não é adequado às finalidades do direito à cidade. Não isonômico, pois a mobilização das outorgas exige capacidade econômica para o seu pagamento, criando um regime jurídico urbanístico paralelo para quem pode custear com autorizações especiais. Incompatível com o interesse público por priorizar o ganho econômico de um empreendimento específico em detrimento do bem-estar da população. Não adequado com as finalidades do direito à cidade por não promover o adequado ordenamento urbano com vista à justiça social, de modo a não sobrecarregar a infraestrutura e não violar outros bens e valores protegidos.

Como exemplos, pode-se indicar a outorga do direito de construir acima da altura máxima, elevação de potencial construtivo em regiões de infraestrutura saturada, licenciamento de empreendimentos de impacto em zonas de recuperação ambiental ou mudança na finalidade

---

<sup>330</sup> Discutindo a forma de contraprestação, Luciane Martins Carneiro de Sousa (2016, p.193) defende: "em função disso, a contraprestação originária da outorga onerosa não pode ser cobrada via taxa, pois esta diz respeito tão-somente à concessão da licença mediante a emissão de alvará. Este pagamento de taxa para concessão da licença existe em qualquer caso, sendo o pedido para construção acima do potencial construtivo ou não. A outorga onerosa, por sua vez, está ligada à função social da propriedade, ao uso adicional do ambiente urbano, direito de todos, e à adequação dos equipamentos urbanos em razão do adensamento extraordinário permitido. Apesar de o instituto da outorga ter adotado a visão financeira e não urbanística do solo criado, devendo a contraprestação ser preferencialmente paga em dinheiro, nada impede que o Poder Público municipal disponha de forma diferente. É possível que a lei municipal específica admita o pagamento da contraprestação mediante doação ao Município de uma área para, por exemplo, ser destinada a uma praça pública".

<sup>331</sup> Nesse sentido, o parecer de Henrique Botelho Frota apresentado no bojo da discussão sobre o decreto regulamentar da Outorga de Alteração de Uso em Fortaleza. Assim escreveu Frota (2016, p.14):" A leitura comparativa das duas normas revela disparidades, com a inclusão de zonas na legislação ordinária que não estão previstas no plano diretor. A circunstância demonstra que o legislador municipal não se deteve com atenção aos limites impostos pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor Participativo, tendo produzido uma lei ordinária que viola preceito básico da política urbana. Diante disso, outra não pode ser a conclusão senão pela ilegalidade e consequente não aplicação dos dispositivos que extrapolam a competência da lei específica". Portanto, o cenário denunciado por Frota, além de revelar uma patente atecnia por parte da municipalidade, também revela a tentativa de erosão da política urbana via medidas legislativas empreendidas de forma desconexas para romper com a regulação urbana da propriedade.

de área de interesse social para atividades de interesse mercadológico. Nesses casos, o sistema de outorgas converte-se num preço a ser pago para a não conformação à legislação, criando exceções questionáveis, fazendo com que a cidade se molde ao instrumento e, em última instância, faça o interesse privado prevalecer sobre o público.

Vieira *et al* (2018, p.111) demonstram, considerando as cidades de Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo, mudanças no que se refere aos instrumentos para flexibilização. Nesse sentido, ocorreu uma mudança de ênfase que se vem dando aos instrumentos de outorga onerosa e de análise de projetos especiais em detrimento de operações urbanas consorciadas, as quais possuem requisitos mais esmiuçados pelo Estatuto da Cidade<sup>332</sup>. Ainda com essas pesquisadoras (Vieira *et al*, 2018, p.111), há um processo de desregulação regulada que vem promovendo a reserva de territórios para o mercado e a tendência de fragmentação dos projetos urbanos. Logo, os planos diretores não vêm se tornando normas cogentes que regulam o desenvolvimento urbano, mas o patamar inicial de negociação entre poder público e mercado e a mobilização de uma arquitetura de grife, internacional e icônica.

A título de exemplo, apresenta-se o alvará de construção n. 00001570/2020, emitido pela Prefeitura Municipal de Fortaleza em favor da Nordeste Empreendimentos e Participações SA para construção de um condomínio residencial multifamiliar próximo à orla da cidade. Segundo informações do próprio alvará, a área total do terreno é 4.072,45 metros quadrados, o índice máximo para a zona do empreendimento é 3, a taxa de permeabilidade é 20, taxa de ocupação do solo e do subsolo são ambos de 60 e a altura máxima de 72 metros. Através da combinação de da Operação Urbana Consorciada Riacho Maceió<sup>333</sup> e da Outorga de Alteração de Uso, a área de edificação autorizada foi de 40.567,05 metros quadrados (mais de 10 vezes a área do imóvel) e altura máxima de 161,5 metros, ainda que situado na Zona de Recuperação Ambiental<sup>334</sup>.

Essas considerações demandam, mais uma vez, a compreensão do conceito de sobrecidadania. Como dito, tal conceito foi cunhado por Marcelo Neves e ajuda a caracterizar teoricamente um conjunto de relações sociais e jurídicas que impedem uma integração

---

<sup>332</sup> Como a aprovação por lei específica.

<sup>333</sup> A Operação Urbana Riacho Maceió foi aprovada pela Lei Ordinária Municipal nº 8.503, de 26 de dezembro de 2000. Segundo a disposição do “Art. 15. As disposições desta Lei vigorarão pelo prazo de 10 (dez) anos, podendo ser revista a partir do 5º (quinto) ano de sua vigência”. Portanto, a referida lei produziu efeitos jurídicos até 2010, não impedindo a aprovação de alvará de construção em 2020 com base em seus indicadores.

<sup>334</sup> Art. 67 - A Zona de Recuperação Ambiental (ZRA) compõe-se por áreas parcialmente ocupadas e com atributos ambientais relevantes que sofreram processo de degradação, e tem como objetivo básico proteger a diversidade ecológica, disciplinar os processos de ocupação do solo, recuperar o ambiente natural degradado e assegurar a estabilidade do uso dos recursos naturais, buscando o equilíbrio socioambiental.

igualitária na ordem jurídica. Os sobrecidadãos (NEVES, 1994, p.261) são os grupos privilegiados que conseguem bloquear a reprodução consistente do direito a partir de códigos estritamente jurídicos. Esse bloqueio não se faz fora do estado, mas com apoio deste. Nessa perspectiva, a sobrecidadania não renuncia a proteção constitucional, mas a emprega seletivamente aos seus interesses.

Indivíduos desejando maximizar as suas vantagens individuais não é novidade em relações sociais. O fato preocupante não é o desejo, mas a efetividade dessa maximização à custa da cidade como bem comum. O emprego dos instrumentos citados contribui para uma erosão da capacidade regulatória do direito urbanístico, bloqueando a sua reprodução consistente e perdendo assim a sua perspectiva de um planejamento global da cidade como bem comum. Os sobrecidadãos que utilizam de tais instrumentos não agem por necessidade, afirmação cidadã ou para desenvolver sua potencialidade humana, mas para moldar o espaço como mercadoria.

Destaca-se que essa adequação do espaço urbano aos padrões de mercado é operada por outras leis, tais como a Lei Federal de Parcelamento do Solo<sup>335</sup>. No entanto, o que aqui se destaca é mais preocupante, pois, enquanto a Lei Federal de 1979, ainda que com sua imperfeição, estabelece um instrumento de aplicação geral, as outorgas onerosas e as operações urbanas consorciadas são instrumentos de fácil captura por interesses particulares bem específicos. A aprovação de uma OUC, por exemplo, demanda uma articulação política e institucional que somente grandes agentes do mercado imobiliário, da construção civil e financeiros podem realizar<sup>336</sup>. Portanto, é ferramenta de acentuada perspectiva elitista que, em grande medida, contraria a pauta normativa do direito à cidade. Justamente em relação a isso, é que o conceito de sobrecidadania não pode ser compreendido em torno dos subcidadãos.

Destaca-se, ainda, com foco sobre o caso da cidade de Fortaleza, a contraposição entre os compromissos dilatórios em torno da legislação urbanística que visa implementar os instrumentos de combate à especulação imobiliária, os quais não foram integralmente aprovados, e os instrumentos de interesse mercadológico, todos devidamente utilizados. No caso das Operações Urbanas Consorciadas, antes da própria edição do Plano Diretor

---

<sup>335</sup> Ao auxiliar na realização do mercado, pode-se compreender legislação dessa natureza como forma de prestação do sistema jurídico ao sistema econômico. A prestação não pressupõe a perda de autonomia operacional, mas justamente seu fortalecimento.

<sup>336</sup> Segundo Aldigueri e Rosa (2022, p.352), o custo médio da unidade habitacional no empreendimento é 7 milhões de reais, sendo que 46 apartamentos serão comercializados. Apesar de arrecadar 322 milhões de reais, o empreendimento destinou ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano a quantia de 1.2 milhões de reais, tornando manifesta o valor da outorga.

(Cavalcanti, 2014, p.4). Essa disparidade processual contribui, em tal sentido, para realçar a mora legislativa como omissão constitucionalmente insuportável.

Em razão desses fatores, o combate a essas medidas de erosão do sistema jurídico urbanístico demandam estratégias internas e externas ao direito. Em termos de estratégias internas, deve-se operar uma aplicação dos instrumentos de política urbana, inclusive dos ora destacados, tendo em visto os objetivos constitucionais e legais da política urbana, mormente o direito à cidade. Quando da incompatibilização desses instrumentos ao direito à cidade, eles devem ceder e não serem aplicados.

Como já destacado, o princípio do direito à cidade, operando no âmbito reflexivo do sistema constitucional-urbanístico, deve incidir na construção e reconstrução das regras jurídicas urbanísticas, entre elas as normas referentes às outorgas e à OUC. Essa reconstrução deve filtrar as diversas expectativas sociais normativas existentes e as diversas disputas interpretativas à luz da garantia dos direitos humanos e fundamentais relacionados à produção, à vivência e à regulação espaço urbano. A escolha desses referenciais para a reconstrução das regras urbanísticas não se dá em razão do seu apelo ético ou moral, mas por serem a pauta normativa assegurada pela Constituição Federal<sup>337</sup>.

Entretanto, também já destacado em outras partes desta tese, o sistema jurídico não consegue uma eficiência total sobre a sociedade e de uma imunização completa das pressões advindas dos outros sistemas, sobretudo o econômico. O dissenso estrutural permanece e o direito não é recurso hábil para ofertar uma resposta final para os conflitos. Em relação a isso, as tentativas de captura do direito são permanentes, mas a eficácia dessas tentativas variará conforme a capacidade do Brasil e das cidades brasileiras em garantir uma integração isonômica da cidadania. Para tanto, deve-se excluir as relações de sobreintegração e subintegração, o que pressupõe questões como o combate à desigualdade e a construção de uma democracia plena, efetiva e isonômica.

Em vasta pesquisa desenvolvida no período atuando como relatora especial para o direito à moradia adequada do conselho de direitos humanos da ONU, entre 2008 a 2014, Raquel Rolnik (2015, p.225) constatou a associação entre o crescimento da insegurança e da inacessibilidade da moradia com os processos de financeirização da terra. Dentro desse

---

<sup>337</sup> Deve-se ter a consciência de que, à medida que o Direito à Cidade cresce como pauta regulatória e razão para decisões administrativas e jurídicas, aumentarão as disputas interpretativas em torno deste princípio. A convergência da produção acadêmica sobre o que é o direito à cidade é, na maioria, em razão do fato de que tal princípio, em razão do emprego oficial ainda tímido, se conecta a uma perspectiva específica da questão urbana brasileira. O seu emprego oficial implicará um certo descolamento dessa perspectiva particular e implicará numa abertura para novas leituras. Seria, assim, o direito à cidade apenas um significante vazio como Harvey propôs? Não, dado que o descolamento não implica na eliminação da tradição implicada no desenvolvimento do conceito.

processo, fizeram-se importantes os programas neoliberais de desregulação que incluem zonas especiais de promoção econômica<sup>338</sup> e megaprojetos globais<sup>339</sup>. O discurso de legitimação para tais empreendimentos envolve os já tradicionais argumentos de falta de recursos e de ausência de competência técnica e de flexibilidade da gestão pública<sup>340</sup> (Rolnik, 2015, p.226). Essas deficiências estatais fazem com que o planejamento social e democrático seja descartado como burocrático e substituído por ações com a devida agilidade empresarial. O sistema econômico não apenas funciona escapando das regulações estatais, mas assume o papel de referência de “racionalidade” e “boa operação”.

Essa articulação entre financeirização e deslegitimação estatal gera, para Rolnik, a transformação da cidade em empresa, com implicações ao modelo político de governo. Esse novo modelo de governo, evidentemente antirrepublicano e antidemocrático, gera um “aniquilamento, material e simbólico, de modos de vida<sup>341</sup>” (Rolnik, 2015, p.245). Essas circunstâncias são agravadas por megaeventos, sobretudo esportivos, onde pautas históricas e as necessidades dos cidadãos, espelhadas nos processos participativos de construção de planos e programas político-governamentais, são substituídos por projetos estruturados e impostos sem debate público. A característica de superimposição, para usar terminologia de Rolnik, deriva da ausência de diálogo e da violência, que explicariam a velocidade para não perder a chamada janela de oportunidades.

Voltando ao cenário específico da cidade de Fortaleza, a capital cearense testemunhou uma autêntica desintegração e desregulação do subsistema do direito urbanístico local<sup>342</sup> estabelecido pelo Plano Diretor de 2009 ao assumir a matriz de responsabilidade dos eventos da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo de 2014. A referida matriz passou a dispor sobre uma série de responsabilidades a cargo do Poder Público para viabilizar os eventos, tais como a construção de corredores de ônibus, veículo leve sobre trilhos e reforma

---

<sup>338</sup> Em Fortaleza, as Zonas Especiais de Desenvolvimento Urbano e Social (ZEDUS).

<sup>339</sup> Em Fortaleza, o exemplo fracassado do Aquário.

<sup>340</sup> Gestão pública deslegitimada, mas convidada a assumir os riscos.

<sup>341</sup> Em Fortaleza, é o caso da luta da comunidade tradicional do Poço da Draga em relação à segurança da posse e das melhores condições urbanísticas e sociais de vida enquanto enfrentam processos de elitização da região situada na orla de Fortaleza (FIOCRUZ, 2013, *online*).

<sup>342</sup> Para fins de caracterização da desintegração do sistema jurídico em face do evento da Copa do Mundo, a Lei Federal n. 12.350 de 2010 dispôs sobre medidas tributárias para realização da Copa das Confederações e Copa do Mundo. No ano seguinte, a Lei Federal n. 12.462 estabeleceu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas necessários para realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos em 2016, no Rio de Janeiro, e as Copas das Confederações e do Mundo, respectivamente, em 2013 e 2014. Em âmbito municipal, esportivos também se fez presente na legislação do município de Fortaleza por meio das leis municipais n. 9.986/2012 e 9887/2012, que proporcionaram um tratamento diferenciado favorável à FIFA no que toca às questões tributárias, direitos dos consumidores, exploração comercial e direito de reunião.

do Estádio Governador Plácido Castelo. A execução da matriz de responsabilidade, assinada em 2010, tinha uma previsão de custo de R\$ 226 milhões reais, a ser executada apenas para o Município de Fortaleza<sup>343</sup>.

Além do impacto financeiro, a matriz também incluía medidas geradoras de despossessão, com as obras do Veículo Leve Sobre Trilhos. Tal obra teria 12,7 quilômetros de extensão e atravessaria vinte e dois bairros, tendo impacto estimado de 3500 famílias (OBRA do METROFOR na via expressa gera polêmica, 2010). Segundo Rodrigues e Frota (2015, p.90–91), as famílias afetadas seriam removidas para mais de quinze quilômetros do local original, a despeito de, próximo à moradia das famílias, existirem terrenos gravados como Zonas Especiais de Interesse Social do Tipo 3.

O agravamento da desintegração do plano diretor ficou ainda mais explícito com a Lei Complementar municipal n. 76/2010, que institui a Zona Especial de Interesse Social do Lagamar. Em seu artigo 5º, é facultado ao executivo municipal estabelecer “exceções urbanísticas quando estiverem envolvidas ações de infraestrutura viária ou infraestrutura urbana, ou ambiental, ou ainda quando se tratar de projetos que tenham relação com a Copa do Mundo de 2014, sede Fortaleza.” Nesse momento, a legislação urbana brasileira passa a ter a característica de norma instrumental dos interesses dos organizados do megaevento citado.

O caso do veículo leve sobre trilhos revela uma questão muito importante que merece ser analisada, pois se trata de intervenção que busca se apropriar do direito à mobilidade para legitimar sua atuação. Nessa perspectiva, se tem a captura de um dos componentes do direito à cidade (mobilidade) para orientá-lo para finalidade que contraria o direito à moradia e o projeto integral e sistêmico de cidades mais justas. A solução do conflito aparente que seria interno ao princípio do direito à cidade, dado que existiria uma contraposição entre mobilidade e moradia, deve ser adequadamente desenvolvida no plano reflexivo que permita reconstruir esses dois direitos em interação dinâmica e dialógica. Esse procedimento pode garantir uma adequação social do sistema jurídico e para viabilizar a estabilização das expectativas normativas em torno das normas urbanísticas.

Através dessa reconstrução, é possível evidenciar que mobilidade, ganhando sentido que exorbita a ideia de transportes, depende da realização do direito à moradia adequada. Ocorre que a mobilidade não é fim em si, mas direito instrumental que visa garantir a acessibilidade a outros direitos. Nessa perspectiva, a obra de infraestrutura que visa remover

---

<sup>343</sup> Para fins de exemplo, em igual período, o município executou R\$246.735.641,06 de reais em política habitacional (Braga; Bezerra; Carvalho, 2021, p.1613). Ou seja, a matriz de responsabilidade conseguiu ter impacto orçamentário quase que equivalente a uma política que é obrigação constitucional do município.

três mil e quinhentas famílias para até quinze quilômetros da sua moradia, situando-as nas franjas periféricas da cidade, prejudica a acessibilidade a serviços públicos, às redes comunitárias de apoio, ao trabalho e ao sentimento de pertencimento. Trazendo, ainda, a dimensão da sustentabilidade, o deslocamento de famílias para regiões longínquas geraria pressão pela ampliação da infraestrutura urbana que terá impactos ambientais e orçamentários. Por fim, a perspectiva de uma obra de infraestrutura que desloca famílias para regiões sem infraestrutura representa uma contradição lógica a ser eliminada em qualquer processo de argumentação jurídica.

Por fim, por mais que as construções teóricas e os percursos argumentativos apresentados colaborem para sedimentar uma aplicação consistente do direito vigente, não se deve superestimar sua capacidade de se imunizar contra as pressões do sistema econômico. Esse último, a todo instante, tenta capturar mais e mais os institutos e instrumentos jurídicos para impor a sua lógica do poder econômico. Nessa toada, o sistema jurídico pode atuar como barreira de contenção contra perspectivas anti-republicanas e antidemocráticas, bem como atuar como ferramenta de constituição de um espaço de crítica<sup>344</sup> das práticas instituições vigentes, explicitando-o a sua inconstitucionalidade, ilegitimidade e ilegalidade. Entretanto, um ataque generalizado dos sistemas econômicos e políticos sobre o direito não poderá ser solucionado apenas pelas vias jurídicas, mas faz-se necessário disputar e reverter o quadro social, político e econômico que viabilize a apropriação do sistema normativo.

#### **5.4 Urbanismo Militar**

Seguindo na investigação dos obstáculos para o cumprimento da função da pauta normativa do direito à cidade, chega-se ao delicado tema do urbanismo militar. Por urbanismo militar, quer-se referir ao fenômeno de militarização da gestão urbana, sobretudo no que se refere ao controle do espaço público urbano e de grupos sociais e territórios específicos. Esse fenômeno implica na ampliação da lógica de comando e de controle militar, a qual é prioritariamente pensada para a garantia da soberania nacional em face de ameaças estrangeiras, para o controle e eliminação de ameaças internas que habitam a esfera do cotidiano<sup>345</sup> das cidades brasileiras.

---

<sup>344</sup> Embora, deve-se confessar que, o papel do sistema jurídico é normatizar e não oferecer um referencial crítico. Se este prevalece sobre o primeiro é indicativo de sua má operação, como evidenciado por Marcelo Neves na sua proposição teórica da Constitucionalização Simbólica.

<sup>345</sup> A referência do cotidiano é fundamental para identificar essa militarização. Ocorre que, do ponto de vista de graves instabilidades sociais e institucionais, o recurso às forças armadas seja uma prática comum, não apenas no

O urbanismo militar é antagônico ao princípio do direito à cidade em razão da sua subversão à construção de cidades livres, justas e solidárias, pautada nos direitos humanos e fundamentais e com a garantia de uma cidadania autônoma e decisiva. O direito à cidade não compreende, apenas, estar e permanecer no território urbano, mas reclama por uma qualidade das relações sociais, políticas e jurídicas que reconheça e possibilite a promoção da dignidade humana. Em sentido contrário, a militarização das questões urbanas se orienta pela identificação das ameaças (a própria ideia de ameaça<sup>346</sup> turva a identificação da cidadania), pelo controle de pessoas e grupos e pela substituição da lógica do diálogo para a violência.

No entanto, cumpre lembrar, com David Harvey (2013), que na “história urbana, calma e civilidade são exceções, e não a regra”, estando o conflito sempre presente, de forma manifesta ou latente, no espaço urbano. Lawand Júnior (2016), também destaca que o objetivo de aprimorar a eficácia das tropas de controle sobre distúrbios civis fez parte das reformas urbanas de Paris, no século XIX, e da mudança da capital brasileira do Rio de Janeiro para Brasília, no século XX. Em tais cidades, ruas apertadas e becos dão lugar para avenidas largas e a substituição das ruelas e espaços estreitos favorecem a atuação das tropas de controle. Em suma, preocupações militares sobre o espaço urbano não são uma novidade histórica<sup>347</sup>.

Porém, ao contrário do que uma leitura apressada ou enviesada poderia indicar, a persistência dos conflitos urbanos não representa um argumento favorável ao urbanismo militar. A existência de conflitos nas relações sociais é constante, sendo qualquer proposição de uma paz universal e perpétua irrealizável. Uma democracia que elimine o conflito dificilmente será uma democracia e, em igual sentido, o valor do diálogo emerge em sua interação dialética com o conflito. No entanto, o que deve estar posto para debate é como o Estado deve se portar diante desses conflitos, sendo que o estabelecimento da pacificação social e da segurança não devem ser valores absolutos que justifiquem controles estatais extremos sobre a coletividade. Tal alerta é importante em razão de que o exercício da força é habitualmente exercido com especial intensidade sobre os territórios pobres e periféricos.

---

Brasil, mas em diversos países, inclusive no centro do capitalismo. Contudo, a presença no cotidiano da lógica militar é fenômeno que, se não é novo, se tornou capaz de ser teorizado a partir do século XX.

<sup>346</sup> A respeito da lógica que orienta a democracia, Marcelo Neves (2018, p.413) escreveu: “divergindo do modelo schmittiano, entendo que a diferença “amigo/inimigo” é típica dos regimes autocráticos ou de regimes de “exceção”. Na democracia, a diferença “amigo/inimigo” cede à diferença “aliado/adversário”. Essa situação se apresenta mediante a institucionalização da oposição, o que leva à “cisão da cúpula do sistema político”. Os opositores são vistos, então, como adversários fundamentais para a afirmação do pluralismo democrático. Não são considerados indignos de uma convivência política dentro dos parâmetros da ordem democrática”.

<sup>347</sup> Inclusive, a cidade na qual este pesquisador mora, Fortaleza, nasceu de propósitos militares.

Stephen Graham (2011) relata que o urbanismo militar pode ser compreendido entre velho e novo urbanismo militar. O velho urbanismo militar é decorrente do próprio processo de formação de cidades, as quais eram originalmente pensadas como construções militares para abrigar os centros de poder político, jurídico e econômico. A sua evolução, durante os séculos que se seguiram ao processo de expansão e exploração colonial europeu, passou a integrar as relações entre as cidades das metrópoles e as cidades das colônias, sendo essas, por vezes, laboratórios de novas técnicas de planejamento urbano e intensamente atravessadas pelo uso da violência.

O novo urbanismo militar emerge, segundo Graham (2011), após a guerra fria, no qual o inimigo passa a ser localizado geograficamente de forma mais difusa do que na disputa entre os blocos norte-americano e soviético. Esse novo urbanismo se caracteriza pela entrada da guerra no cotidiano, onde todos os “seres humanos são cada vez mais compreendidos como reais ou potenciais combatentes, terroristas, insurgentes e alvos legítimos” (Graham, 2011, p.16, tradução nossa). Em face da descrença do Estado em realizar uma ampla integração e coesão social mediante políticas inclusivas, a manutenção da ordem passa a depender da força. Nessa lógica, a segurança se converte em mercadoria a ser vendida, bem como passa a influenciar a forma de pensar e estruturar as cidades como se fossem campos de batalha.

Apesar da qualidade da obra de Graham e a sua aproximação da teoria urbana com os estudos militares, o que é feito robustamente e que merece muitas reflexões, a sua obra se situa, especialmente, para a realidade norte-americana. Por vezes, para denunciar a gravidade do momento presente, Graham enfatiza que as técnicas de combate e de gestão militar de territórios estrangeiros passaram a ser incorporadas no próprio território norte-americano, diluindo-se a fronteira entre interno e externo, entre inimigo e cidadão.

Embora tais considerações façam sentido para a realidade do autor, elas não explicam integralmente realidades como a brasileira, dado que o nosso território foi atravessado por relações coloniais, tal como os Estados Unidos, mas também por uma inserção dependente no capitalismo global, sendo lícito admitir um novo colonialismo<sup>348</sup>. Essas relações coloniais e neocoloniais eram, sobretudo, relações que negam a isonomia e, portanto, a democracia, a

---

<sup>348</sup> Sobre Constituição e luta anticolonial, Marcelo Neves (2018, p.169) escreveu: “O processo de constitucionalização formal do Brasil está intimamente vinculado ao movimento para a sua independência de Portugal. Na América Latina, o “constitucionalismo” não significava apenas - como na Europa - o antônimo de “absolutismo”, mas era sobretudo uma expressão do anticolonialismo. No entanto, ao contrário do que ocorreu na experiência norte-americana, o rompimento jurídico-político brasileiro com a dominação portuguesa (1822) de modo algum teve como consequência a formação de um Estado nacional “soberano”, na qualidade de um sistema político que se reproduz autopoieticamente no interior de determinadas fronteiras territoriais. Da dependência formal de Portugal, o país passou a se subordinar aos interesses ingleses”.

liberdade e a cidadania. Isso implica que, na modernidade periférica, essa dissolução das fronteiras da lógica de guerra não representa uma evidência pós-guerra fria, mas um elemento presente em diversos momentos na história brasileira.

No Brasil, a história demonstra que as forças militares estão intensamente orientadas para a intervenção sobre a política interna civil, colocando-se como herdeiras do poder moderador exercido pelo imperador na Constituição Imperial (Fico, 2021). A república brasileira, por exemplo, foi instaurada por um golpe militar e governada, em seus primeiros anos, por militares. Nas décadas que se seguiram, amadureceu a Doutrina da Segurança Nacional, a qual tinha como um dos pilares o combate aos chamados inimigos internos do Brasil. Essa doutrina se manifestou na constante batalha contra a subversão interna, medida justificadora para a configuração de autênticos de estados de exceção<sup>349</sup> no período Vargas (1937-1945) e no período da ditadura militar brasileira (1964-1985).

Refletindo sobre a militarização da questão urbana no Brasil, Marcelo Lopes de Souza (2008) destaca que a violência é fato que não pode ser negligenciado na compreensão do espaço urbano, contudo, o seu enfrentamento deve se dar como uma questão civil. A importância de realçar uma solução civil atravessa a característica da que a lógica militar consiste na atribuição e na identificação de inimigos a serem combatidos, o que se faz incompatível com a constituição de cidades enquanto espaço de exercício da justiça, da autonomia e da liberdade. Utilizando-se do conceito de *Fobópolis*, Souza (2008) descreve o fenômeno onde o medo e a percepção de risco assumem posição de destaque no debate cotidiano e no discurso político. Essa percepção gera reações tanto do Estado, como aumento do aparato policial e das técnicas de controle, quanto da sociedade civil, através da busca de segurança privada e da autossegregação residencial em condomínios fechados, tendo impactos para o desenvolvimento urbano e para a democracia brasileira. Urge, portanto, pensar a questão da segurança submetida a uma política de desenvolvimento socioespacial e não submeter a gestão urbana à lógica de segurança militarizada.

Em face do que se expõe, a vivência do direito à cidade e a efetivação de relações sociais e políticas democráticas e não fundadas na violência estatal e no autoritarismo são pautas que se implicam mutuamente. Não haverá direito à cidade sob a prevalência do urbanismo militar e não haverá democracia sem cidades configuradas como espaços de liberdade e não de controle. Em razão do que se expõe, deve-se estar atento às tentativas de colonização da lógica

---

<sup>349</sup> Autênticos estados de exceção onde imperaram violência, tortura e regras de silêncio e não a percepção difusa de Agamben.

militar sobre as relações sociais e jurídicas, representando o risco sempre presente. Neste trabalho, destacam-se algumas ações que merecem cuidado e atenção.

A primeira ação que deve ser destacada é a tentativa de demarcação de determinados territórios como áreas do crime e de incivilidade. Tais áreas, que são comumente as pobres e, na maioria, as ocupadas por pessoas negras, ao serem identificadas como zonas do crime, recebem tratamento cuja tônica não é o acesso a direitos, mas o controle e a repressão. Tais medidas violam determinações basilares do Estado Democrático e Social de Direito brasileiro como a presunção de inocência — uma vez que o tratamento como criminoso prescinde de condenação e até da prática de crime — e a individualização da pena. Esse tipo de demarcação pode variar em termos de tática de implementação, mas, no cenário nacional, tem como caso paradigmático as unidades de polícia pacificadora (UPP) do Rio de Janeiro.

Segundo Enzo Bello (2013), as UPPs foram planejadas num contexto de mudança da política de não enfrentamento ostensivo ao tráfico de entorpecentes, associadas a uma política existente desde o governo de Leonel Brizola<sup>350</sup>, e incorporava quatro etapas: primeiro, mapeamento das áreas e planejamento da entrada das forças de segurança; em segundo lugar, a incursão sobre os territórios seja pela via terrestre (caveirões) seja pela via aérea (helicópteros); a terceira etapa é a captura de traficantes e de armamentos e, por fim, a instalação das bases policiais comunitária. Segundo Bello (2013), em pesquisa feita ainda em contexto recente ao emprego da estratégia, as avaliações das UPPs eram ambíguas, incluindo aprovação significativa da população carioca em geral<sup>351</sup> e de especialistas em segurança pública e a crítica de moradoras da comunidade em relação a maus-tratos e abusos.

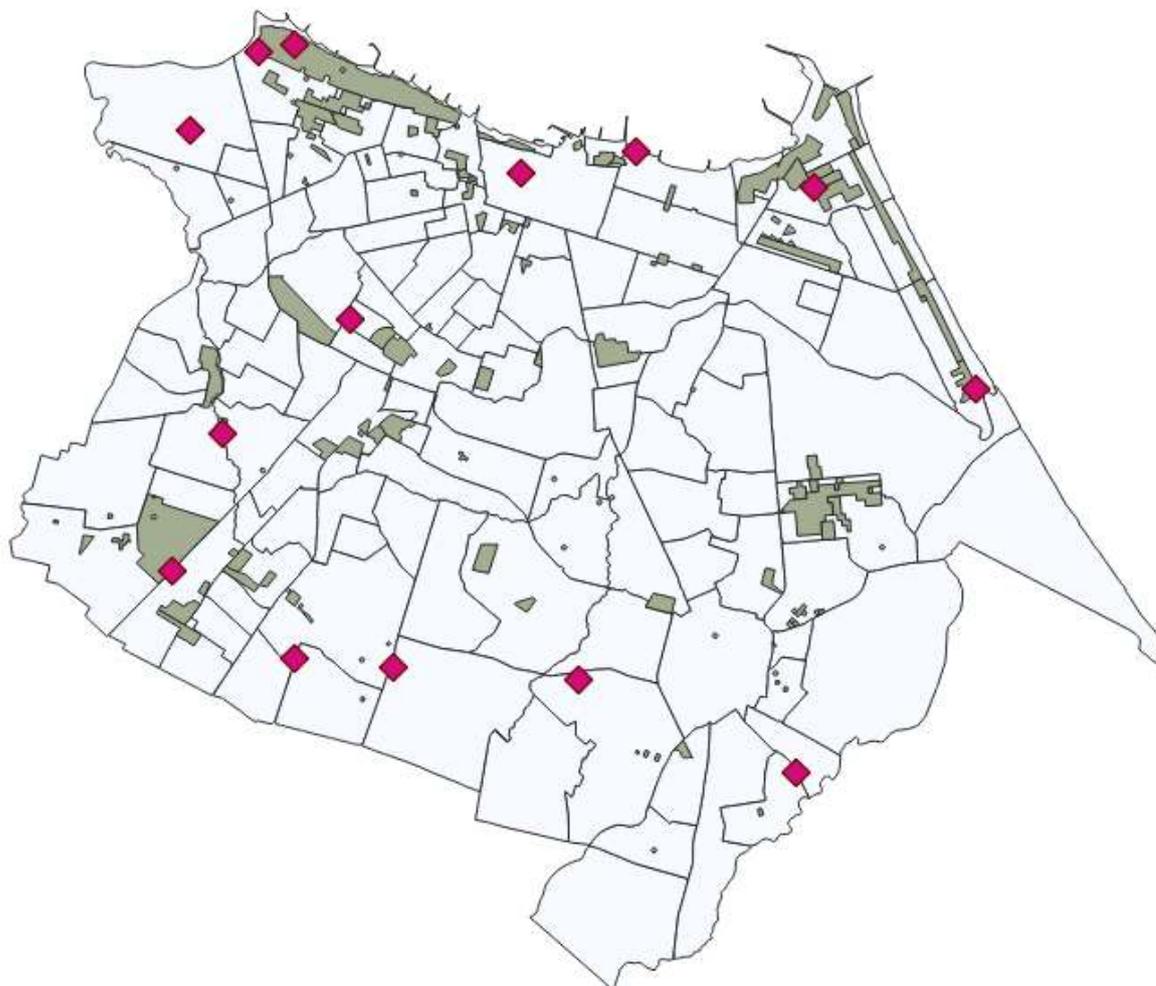
Em Fortaleza, a prática de demarcação de territórios hostis vem acompanhada da implementação das torres de observação comunitária. Segundo o plano de trabalho do Município de Fortaleza (Fortaleza, 2018), as torres fazem parte da célula de segurança comunitária que envolve, além da torre, 40 câmeras por perímetro, 1 drone, 3 bicicletas, 7 motocicletas, 1 carro, 50 guardas armados por torre e 90 guardas armados de prontidão. Em 2023, a distribuição das torres pode ser vista assim:

---

<sup>350</sup> Leonel Brizola foi governador do Estado do Rio de Janeiro por duas vezes: 1983 a 1987; 1991 a 1994.

<sup>351</sup> A cobertura midiática sobre as UPPs foi intensa, sendo que a Rede Globo de Televisão foi premiada internacionalmente em 2011, com o *Emmy* com a cobertura da ação do complexo do alemão. As UPPs também foram mote da dramaturgia produzida pelo citado canal com a novela “Salve Jorge”, em 2013, cujo tema dos protagonistas era a paixão entre um soldado devoto de São Jorge que trabalhava na UPP e uma moradora do complexo.

Figura 3 - Localização das células de segurança comunitária (rosa) e das zonas especiais de interesse social (cinza).



Fonte: Elaboração do auto com base em dados de Fortaleza (2023)

O que o mapa ajuda a demonstrar é que as chamadas células de segurança comunitárias se situam, especialmente, em regiões periféricas, e estão normalmente situadas próximas a regiões marcadas de azul, que destacam as zonas especiais de interesse social prioritárias, ou seja, assentamentos urbanos que são precários ou mais pobres. As torres só incidem nas regiões centrais em espaços turísticos e, especialmente, para se situar na fronteira entre regiões mais pobres e os espaços de consumo, como a torre de observação que fica entre a comunidade do Poço da Draga e a beira-mar de Fortaleza.

Segundo Wellington Ricardo Nogueira Maciel (2021, p.485), analisando especificamente a torre de segurança do Jangurussu, foi identificado que a constante revista e vigilância dos jovens periféricos impactou na presença dos jovens nos equipamentos culturais

do bairro e no enfraquecimento de algumas festas populares. O autor associa o recrudescimento da política de segurança por meio das torres à influência específica do então vice-prefeito Moroni Torgan, político de longa carreira no Estado do Ceará e com pauta historicamente associada à segurança pública<sup>352</sup>.

Os investimentos nas torres de segurança abrem caminho para a abordagem de outra temática importante para as cidades brasileiras: o processo de militarização da guarda municipal. Nesse ponto, a militarização é utilizada em sentido juridicamente impróprio, dado que as guardas municipais ainda persistem em instituições civis. Contudo, nas últimas décadas, em especial através da pressão por segurança pública nas cidades brasileiras<sup>353</sup>, o crescimento de investimento na citada instituição foi acompanhado de intensificação do armamento, adoção de lógicas mais repressivas e, como ocorre em Fortaleza, adoção de uma simbologia mais agressiva.

Figura 4 - Grupo de operações especiais da Guarda Municipal de Fortaleza.



Fonte: Jornal O Povo (2022, online)

<sup>352</sup> Em ato que marcou a posse de 82 novos guardas municipais, o então vice-prefeito declarou: “A Guarda Municipal, na minha visão, sempre ficou um pouco relegada e nunca teve uma importância maior. Com a nova gestão do prefeito Roberto Cláudio, desde 2013, ainda mais reforçada com a entrada do vice-prefeito Moroni, a Guarda tem hoje outra forma de atuação, de proteger vidas. É um cenário que não tem volta. Fortaleza precisa da GMF e nós estamos muito felizes e entendemos que só quem ganha com isso é a Cidade.” (Fortaleza, 2020, *online*)

<sup>353</sup> O papel das guardas municipais na segurança pública foi uma das discussões de fundo no RESp 1977119, julgado em 18 de agosto de 2022. Na ocasião, o recurso contra apelação criminal necessitou discutir a natureza da guarda em razão de que a prisão que inaugurou o processo foi feita pela Guarda Municipal à ação de revista sobre o acusado. Na decisão, o relator Rogério Cruz defendeu que: “2. Tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil – em contrapartida, à possibilidade de exercerem a força pública e o monopólio estatal da violência – estão sujeitas a rígido controle correccional externo do Ministério Público (art. 129, VII, CF) e do Poder Judiciário (respectivamente da Justiça Militar e da Justiça Estadual). Já as guardas municipais — apesar da sua relevância — não estão sujeitas a nenhum controle correccional externo do Ministério Público nem do Poder Judiciário. É de ser ver com espanto, em um Estado Democrático de Direito, uma força pública imune a tais formas de fiscalização, a corroborar, mais uma vez, a decisão conscientemente tomada pelo Poder Constituinte originário quando restringiu as balizas de atuação das guardas municipais à vigilância do patrimônio municipal”.

Conforme o § 8º, do artigo 144, da Constituição Federal de 1988, foi dada a possibilidade, e não a obrigação, dos Municípios constituírem guardas municipais. A finalidade das guardas foi bem delimitada pela Constituição Federal, destinando a proteção de bens, serviços e instalações, nos termos da lei. Contudo, a referida lei nacional, 13.022, foi aprovada em 2014, trazendo disposições como o expresse uso de armas<sup>354</sup>, a integração com a função de polícia administrativa em matéria de posturas e ordem municipal<sup>355</sup> e uso progressivo da força<sup>356</sup>. Essa ampliação do escopo da guarda municipal foi acompanhada, em Fortaleza, com a ampliação progressiva da sua execução orçamentária:

Tabela 1. Execução de despesas com a Guarda Municipal de Fortaleza (2009–2022)

<b>ANO</b>	<b>EXECUÇÃO DE DESPESAS COM A GUARDA MUNICIPAL DE FORTALEZA</b>
2009	53.639.358,26
2010	58.998.444,64
2011	62.446.218,41
2012	84.178.852,44
2013	86.890.089,48
2014	91.605.168,65
2015	101.286.204,14
2016	113.201.954,00
2017	134.393.069,25
2018	136.848.793,32
2019	139.577.335,40
2020	159.517.199,78
2021	161.285.506,74
2022	163.508.883,00

<sup>354</sup> Art. 2º Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.

<sup>355</sup> Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais: XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal.

<sup>356</sup> Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais: V - uso progressivo da força.

Fonte: Elaborado pelo autor com base Fortaleza (2010b, 2011b, 2012c, 2013, 2014, 2015c, 2016, 2017c, 2018b, 2019b, 2020, 2021, 2022, 2023).

A seleção do ano de 2009 como ano inicial da série apresentada na tabela acima se justifica por ser o ano de promulgação do Plano Diretor de Fortaleza. Do referido ano em diante, a execução das despesas com a guarda municipal cresceu significativamente, acompanhando, em parte, o crescimento da arrecadação do município<sup>357</sup>. Entretanto, destaca-se que o crescimento das despesas com a guarda municipal ocorreu em sentido inverso ao decréscimo no investimento em política habitacional, a qual foi permanente desfalcada.

A seleção desses dois temas para fins de comparação é emblemática e proposital, pois o orçamento público pode funcionar como um indicativo das prioridades reais no exercício do poder político e administrativo. Ao priorizar a temática de segurança em detrimento às questões habitacionais, o Município de Fortaleza se distancia da pauta normativa do Direito à Cidade. Deixa de ser uma gestão voltada para a inclusão social e é uma instância de gestão da crise urbana que emerge em meio às enormes desigualdades nela identificadas.

Segundo o Laboratório de Estudos em Habitação (LEHAB, *online*), 11.700 famílias foram removidas na capital cearense entre 2009 e 2017. Nesse período, 81% das remoções foram violentas e em 63% não havia ordem judicial. Atenta a esses dados, em 07 de abril de 2017, a Defensoria Pública do Estado do Ceará ajuizou Ação Civil Pública n. 0123744-94.2017.8.06.0001). No pedido para que o Poder Público Municipal se abstinhasse de retirar sem ordem judicial famílias que ocupavam imóvel público para fins de moradia e de destruir os bens móveis possuídos pelas famílias despejadas. Resumindo o procedimento da municipalidade, a petição qualifica a atuação da Prefeitura de Fortaleza como uma autêntica limpeza social nos terrenos de propriedade do município. Há uma redução da complexidade do problema, tratando-o apenas como questão atinente ao regime jurídico dos bens públicos, desprezando o devido processo administrativo.

Na fundamentação da petição, a Defensoria Pública descreveu a constituição pelo município de um grupo de trabalho de ocupações irregulares que incluía a guarda municipal. O grupo executava despejos sem ordem judicial, alegando o exercício da autoexecutoriedade do poder de polícia e a permissão legal para execução de atos de defesa da posse por parte do proprietário. Segundo a Defensoria, os despejos eram realizados com violência e sem qualquer cadastro social das famílias, identificando-se agressão a pessoas, destruição de barracos, pertences jogados ao fogo ou apreendidos e abertura de valas para

---

<sup>357</sup> Em 2009 foi de 3.009.012.841,44 e em 2022 foi de 10.393.403.571,83.

enterrar os bens das comunidades. Na leitura de Mariano e Bezerra (2017, p.80), o ocorrido representa “O despejo autoexecutado, portanto, torna-se parte das técnicas de gestão urbana na cidade de exceção que caracteriza a atuação do município de Fortaleza”.

Como se observa, o Município de Fortaleza vem substituindo o diálogo pela gestão do território por vias violentas. As expressões da lógica de militarização em detrimento do diálogo democrático podem ser evidenciadas, para além da questão da moradia, em diversos momentos nos últimos anos. Em agosto de 2021, agentes da Guarda Municipal entraram em confronto com feirantes da rua José Avelino, próximo ao principal centro cultural da capital cearense e um dos espaços de maior concentração da feira popular de confecções, resultando na morte de um feirante<sup>358</sup>. Em 05 de agosto de 2022, a guarda fechou quiosque na praia de Iracema com uso de violência e implicando em lesão corporal do trabalhador<sup>359</sup>. Já na data de 05 de fevereiro de 2023, a Guarda usou balas de borrachas para dispersar a aglomeração que celebrava o pré-carnaval na tradicional praça dos leões, localizada no centro de Fortaleza. Os três casos listados não são, obviamente, suficientes para atestar peremptoriamente a falência democrática da guarda municipal, mas indicam sinais de alerta que devem ser considerados para fins de construção de uma democracia urbana.

Não se desconsidera a gravidade e o impacto que a violência urbana tem sobre os cidadãos, especialmente naqueles de grupos mais vulneráveis como as mulheres e a juventude negra periférica. Como a presente tese não se pretende criminológica, não é enfrentado aqui as causas dos crimes, mas as consequências sobre como é planejada, construída e vivida a cidade. Na esteira de Marcelo de Lopes de Souza, a criminalidade e as respostas inadequadas a esse problema, podem gerar impactos socioespaciais negativos.

Os fatos relatados representam uma relação entre Estado e população pautada na violência e no controle. Tal relação caminha, em sua aparência, em sentido diametralmente oposto ao que foi relatado no tópico anterior, onde empreendimentos privados são regularizados e recebem a chancela legal mediante instrumentos jurídicos aplicados de forma juridicamente questionável e contrariando a lógica do sistema urbanístico-constitucional. A lógica de que da ilegalidade resulta a violência não se confirma integralmente, dada que a antijuridicidade em outros campos é tolerada e validada pelas instituições municipais. Diálogo, reconhecimento e proteção parecem fazer parte das relações do Estado com um grupo da sociedade.

---

<sup>358</sup> Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2021/08/18/policia-confirma-morte-de-feirante-durante-confronto-na-jose-avelino.html>. Acesso em: 26 de ago.2023.

<sup>359</sup> Disponível em: <https://www.anoticiadoceara.com.br/fortaleza/guarda-municipal-fecha-estabelecimento-e-cenas-de-violencia-viralizam/>. Acesso em: 26 de ago. 2023.

As incoerências urbanas ajudam a transparecer, de tal modo, dentro do mesmo município, múltiplas cidades contraditórias e que revelam a dificuldade de reproduzir a generalização de relações isonômicas que caracterizam uma democracia e que permite o adequado funcionamento do sistema jurídico a partir da sua própria lógica e autonomia. A persistência de subcidadãos e sobrecidadãos revela, de um lado, a não inclusão na atividade prestacional do estado e nas garantias constitucionais e, do outro, a capacidade de se evadir das consequências legais da regulação urbana. A não generalização das relações de cidadania e a não estabilização das expectativas normativas afetam diretamente eficácia e a vigência social do direito, o qual é desafiado por múltiplos lados.

O uso da violência como ferramenta crescente na relação entre sociedade civil e Estado lança cores vivas sobre as estratégias de limpeza social, como bem classificada na petição inicial proposta pela Defensoria Pública do Estado do Ceará (autos do processo n. 0123744-94.2017.8.06.0001). Ocorre que os fatos relatados afetam a propriedade dos bens móveis dos despejados, a integridade física, o devido processo legal, a dignidade humana, a vida e a intimidade. Todos esses direitos fundamentais são de primeira geração, classificados assim como de abstenção estatal e não diretamente dependentes de robustos montantes públicos para a sua realização. De igual modo, sendo direitos de primeira geração, nunca se pairou dúvida na dogmática constitucional, pelo menos após a Constituição Federal de 1988, sobre a sua natureza de cláusula pétrea e a sua aplicabilidade imediata, pontos que só foram reconhecidos aos direitos sociais nas décadas de que se seguiram o texto constitucional.

Logo, em face da impossibilidade de se alegar questões orçamentárias para a não realização dos direitos fundamentais individuais das pessoas das ocupações, como habitualmente é feito para os direitos sociais envolvendo serviços públicos e políticas sociais, aqui ocorre um flagrante desconsideração e a relativização do sistema protetivo constitucional para essas famílias. Não se está, aqui, defendendo a maior importância de tais direitos, tendo em vista a interdependência entre direitos individuais e sociais, mas que os fatos relatados ajudam a expor que a violação de direitos de pessoas mais pobres não se resume a uma questão de exigibilidade de prestações estatais.

Para viabilizar tais medidas de desconsideração e de relativização, de modo a conservar a aparência de legalidade, o poder público realiza uma seleção dos dispositivos legais e os interpreta em tiras, sem observar seu sentido normativo em diálogo com os objetivos da República e com o direito à cidade. A complexidade dos casos envolvendo as famílias de ocupações é negada e não é realizada uma reconstrução normativa de regras e de institutos jurídicos relacionados à autoexecutoriedade do poder de polícia de modo a concedê-lo

interpretação adequada aos direitos humanos e fundamentais. Opera-se, na aplicação do direito, um silogismo rasteiro que sequer consegue demonstrar a validade das suas premissas.

A interpretação em tiras opera, assim, com meias verdades, ou seja, o ordenamento é movimentado incompletamente para lançar luz apenas para o que viabiliza a repressão e para jogar na penumbra sobre o que pode atuar para a inclusão social. Esse jogo de seletividade é próprio de um ordenamento que não opera consistentemente, atuando, a todo instante, para deixar brechas para decisionismos e decisões arbitrárias. Se uma palavra ganha sentido no contexto de seu uso, uma regra ganha sentido no contexto posto pelo ordenamento. A alienação do sentido normativo da regra em relação ao restante do ordenamento produz uma ruptura à coerência normativa do direito, a qual não pode ser explicada apenas pela lógica da norma especial revoga a norma geral.

Esse procedimento de subversão do ordenamento jurídico é facilitado pela desconsideração e pela descaracterização do outro periférico, negro, imigrante e pobre como cidadão. Em outras palavras, pela prevalência dos mecanismos de exclusão social. A negação da humanidade e a negação da cidadania facilita não apenas a violação de direitos, mas a sua própria negação de sua existência carregada pela lógica do inimigo interno trazida pela militarização. Esse outro, que não é proprietário nem consumidor padrão, é despido da sua dignidade. Enquanto o sobrecidadão é elemento essencial e positivo, o subcidadão é visto como acidental e negativo.

A persistência das relações de subcidadania e sobrecidadania geram consequências para a própria afirmação da legalidade. Conforme Marcelo Neves (2018), a legalidade pressupõe o preceito da igualdade, dado que o direito somente cumprirá sua função principal de estabilização das expectativas normativas (vivência) caso ocorra a inclusão de toda a população, exigindo, ao seu turno, os mecanismos do Bem-Estar Social. Caso a sobrevivência das pessoas somente consiga ser afirmada fora das balizas jurídicas, elas irão orientar suas expectativas para outras lógicas como a resistência civil, mobilização política ou relações patrimonialistas<sup>360</sup>. Tal quadro repercute na possibilidade de uma reflexão consistente sobre a positividade do Direito à cidade no Brasil.

Essa negação da alteridade gera frustrações para o tecido social democrático e para a realização do direito à cidade, tendo em vista a dimensão coletiva que esse apresenta (liberdade na sociabilidade) que demanda a constituição da cidade como bem comum. Ao

---

<sup>360</sup> Tendo por referência Rolnik, destacamos: “ao incidir sobre um terreno tecido sob a égide da transitoriedade e do estigma, estabelecem narrativas e práticas que contribuem para desconstruir a cultura de direitos que, justamente com a construção material e econômica, se constituiu a duras penas nesses lugares.”

mesmo tempo que os corpos acidentais e negativos dos subcidadãos, a sobrecidadania se refugia em circuitos cada vez mais fechados e controlados, seja pelas esferas de vigilância, seja pelo consumismo dirigido. Esse refúgio nos espaços fechados limita os encontros, as possibilidades de vivências e as possibilidades de conhecimento e realização. Simultaneamente, os espaços comuns passam a ser abandonados e degradados, retroalimentando o medo e a insegurança.

### **5.5 Ocultamento dos direitos humanos e fundamentais**

No dia 1º de junho de 2022 foi protocolada na comarca de Aracati, município costeiro do Estado do Ceará, uma petição de reintegração de posse com pedido liminar contra réus incertos, os quais deveriam ser citados por edital (autos do processo n. 0200801-13.2022.8.06.0035). No dia 18 de julho do mesmo ano, a liminar contra os réus incertos foi deferida e determinada a citação por edital. Meses depois, no dia 04 abril de 2023, a ordem foi cumprida pelo Oficial de Justiça, contudo os referidos “réus incertos” se recusaram a sair e a dar ciência do mandato. No dia 11 de abril de 2023, a Defensoria Pública do Estado do Ceará peticionou representando os “réus incertos”. Em manifestação, declarou, que esses, na verdade, eram uma “comunidade de pescadores da Praia das Agulhas”, estando ali há mais de cinquenta anos e, os verdadeiros invasores, seriam os especuladores imobiliários que figuravam como autores da inicial.

O conflito fundiário relatado pode não ser propriamente urbano, mas apresenta algo importante para a reflexão sobre os obstáculos da aplicação jurídica do direito à cidade. Esse obstáculo está expresso na qualificação de réus incertos e ajuda a evidenciar o processo discursivo que visa ocultar a presença dos direitos humanos e fundamentais presentes na questão. No lugar de uma longa história de uma comunidade com mais de cinquenta anos, onde se deu função social ao solo e tantas famílias puderam desenvolver seus laços culturais, laborais e afetivos, é indicada uma expressão fria, superficial e que não revela as raízes dos requeridos com a região.

O processo de ocultamento dos direitos humanos e fundamentais é parte central na descaracterização das pessoas e das comunidades periféricas como sujeitos dotados de direitos e de dignidade e, portanto, merecedores de uma proteção que retira seu fundamento jurídico da própria Constituição Federal. Como trabalhado nas linhas anteriores, compõe uma estratégia de descaracterização do outro periférico como cidadão, colocando-o numa posição subalterna ou de inautenticidade, uma vez que decisões manifestamente contrárias à ordem jurídica constitucional seriam, em tese, mais facilmente questionadas e invalidadas. Como um ataque

direto à Constituição revelaria de forma mais evidente a inadequação do que decisões inconsistentes, o caminho para o arbítrio e a violência passa a ser o do ocultamento. Em outras palavras, a violação do direito à cidade perpassa por negar a presença dos direitos humanos e fundamentais nos conflitos urbanos. A comunidade pesqueira com décadas de existência se torna réus incertos. Corpos e vidas são preteridos em uma cognição sumária e documental.

Nesse tema, traz-se à tona que o Código de Processo Civil brasileiro regula, no artigo 554 e seguintes, os procedimentos especiais de reintegração de posse. A simples existência de um procedimento especial e com feições mais céleres para ações envolvendo conflitos fundiários demonstra que o legislador brasileiro, apesar de vinculado ao sistema jurídico constitucional, realiza densificações normativas desproporcionais (proteção excessiva ao proprietário e proteção insuficiente aos ocupantes) ao estabelecer procedimento cuja cognição deve discutir, em tese, apenas a posse, rejeitando argumentos jurídico e materiais robustos que poderiam trazer complexidade à questão<sup>361</sup>. Nessa perspectiva de redução da problemática em torno da questão urbana, Libório *et al* (2016, p.90), demonstraram em pesquisa empírica sobre o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que a interpretação sistemática do ordenamento jurídico é minoritária. Apresenta-se, em regra, um princípio isolado para justificar decisões que contradizem a lógica e o sentido do ordenamento jurídico.

Apesar da estratégia exposta na petição inicial no caso do município do Aracati, o atual Código de Processo Civil brasileiro estabeleceu, no § 1º do artigo 554, o dever do Oficial de Justiça de citar as pessoas no local e, somente em relação aos demais, realizar a citação por edital. Tal previsão foi extraída com muita luta pelos grupos e movimentos sociais que visavam conter a ferocidade e a injustiça dos processos de reintegração de posse. Inobstante a luta de tais movimentos, as evoluções entre o Código de Processo Civil de 1973 para o de 2015 foram importantes, porém ainda tímidas.

Durante o processo legislativo que resultou na lei 13.105/2015, o atual Código de Processo Civil, foi apresentado pelo Deputado Federal Padre João, do Partido dos Trabalhadores (Minas Gerais), emenda à comissão especial de reforma do código de processo civil sob o número 323/2011. A emenda previa, nos casos envolvendo conflitos fundiários coletivos, o condicionamento de medidas liminares à prévia realização de audiência de justificação e de conciliação, a qual deveria contar não apenas com as partes envolvidas, mas com o Ministério Público e os órgãos responsáveis pela política urbana e a política agrária. A

---

<sup>361</sup> Giovanna Milano (2016), em pesquisa empírica considerando processos de cinco tribunais de justiça estaduais, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, verifica que “as normas constitucionais são pouco invocadas como subsídio das razões para decidir”.

audiência também poderia incluir a participação da Defensoria Pública em processos envolvendo pessoas hipossuficientes. Por fim, a concessão da liminar era condicionada à prévia verificação da função social da propriedade<sup>362</sup> e, por fim, em caso de insucesso da conciliação, a obrigatoriedade da presença da(o) magistrada(o) e da representante do Ministério Público na área do conflito coletivo antes da decisão liminar.

As medidas propostas não foram arbitrárias, mas possuíam uma razão de ser, sobretudo por estabelecer uma complexidade adequada para uma discussão que normalmente é rasa, superficial e arbitrária. A opção por formas consensuais de gestão de conflitos se enquadra no atendimento ao acesso à justiça, direito que ganhou contornos mais ricos ao longo do século XX e passou a incluir modos de solução dos conflitos que não se resumem à heterocomposição conduzida pelo Estado-juiz.

A audiência, ao prever a participação de instituições que integram as funções essenciais à justiça e aos órgãos legalmente responsáveis pela política fundiária, pertinentemente, aspira superar a simplificação das discussões possessórias<sup>363</sup>. Nesse ponto, destaca-se que os instrumentos jurídico-processuais do direito brasileiro são formatados, sobretudo, para resolução de questões individuais, carecendo, ainda, de uma adequada formatação quando envolve questões coletivas ou abstratas (como o controle de constitucionalidade). Nessa linha, Milano (2016) demonstra haver uma constante descontextualização dos conflitos fundiários coletivos em relação às suas singularidades, sendo os casos lidos e interpretados numa ótica estritamente privatista e individualizante e desconsiderando instrumentos de proteção também diferenciados.

Ademais, realça-se que a proposição de tornar obrigatória a presença do magistrado na área do conflito fundiário, instituto nomeado como inspeção judicial<sup>364</sup>, revela-se como ampliação da discussão probatória do caso. Essa ampliação tende a revelar que um caso, para

---

<sup>362</sup> A tentativa de positivação desse requisito para o deferimento das liminares visava fortalecer o argumento recorrente na defesa das ocupações por moradia. Entretanto, conforme demonstra pesquisa de Giovanna Milano (2016, p.155) em relação a processos ainda na sistemática do Código de Processo Civil de 1973, o argumento de defesa “era sumariamente afastado pela incompatibilidade da alegação da matéria no âmbito possessório”.

<sup>363</sup> Segundo pesquisa do INSPER e do Instituto PÓLIS (2021, p. 126): “Apesar de tantos obstáculos, entrevistados e entrevistadas veem as audiências de mediação de maneira positiva, ainda que necessitem de aprofundamento. Isso porque audiências são o espaço institucional em que o vocabulário dos direitos vinculados ao conflito de origem pode ser introduzido e em que a situação socioeconômica dos ocupantes pode ser tematizada; audiências são vistas como espaços para desenvolver papel formativo para os diferentes atores, especialmente para os “jogadores habituais”; audiências podem encaminhar para atendimento em políticas públicas existentes (condicionamento à existência prévia de políticas públicas habitacionais, especialmente municipais) e, por fim, audiências procuram evitar a violação de direitos humanos fundamentais nos processos de remoção de famílias dos imóveis ocupados”.

<sup>364</sup> Art. 481. O juiz, de ofício ou a requerimento da parte, pode, em qualquer fase do processo, inspecionar pessoas ou coisas, a fim de se esclarecer sobre fato que interesse à decisão da causa.

além de uma discussão de posse, envolve os direitos humanos e fundamentais de homens, mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência, entre outras. A inspeção judicial se pretende, portanto, como caminho para tornar visível o que é invisibilizado para sistemática probatória tradicional<sup>365</sup> e evitar respostas judiciais sem adequação social. Como apresentado por Libório *et al* (2016, p.93), “se a situação fática do imóvel urbano é desconsiderada, a adequada aplicação do marco legal jurídico-urbanístico ao caso concreto é prejudicada”.

Destaca-se que, em termos de técnica processual, a controvérsia enfrentada no processo judicial não é um dado bruto da realidade que se apresenta à jurisdição para ser solucionado. A controvérsia apresentada à jurisdição é construída na interação dos argumentos e das provas trazidas pelas partes e ganha contornos definitivos, no procedimento comum, no saneamento do processo<sup>366</sup>. Nessa interação, as partes adversárias lançam luz sobre aquilo que fortalece o seu pleito e jogam para a penumbra aquilo que pode fragilizar. Essa construção das questões de fato e de direito é influenciada pela legislação material e processual, pois tais normas atuam na seletividade de quais fatos e eventos serão considerados ou não para a decisão judicial.

Numa ação possessória, a seletividade do que processualmente importa exclui, deliberadamente, discussões mais robustas em torno dos direitos humanos e fundamentais, tornando a cognição e a decisão propositadamente sumária e formal. Esse grau de formalização do processo é compatível com o processo de mercantilização da terra, dado que se abstrai o valor de uso da terra para as comunidades e prevalece um título jurídico que assegura o valor de troca para o proprietário. É essa perspectiva superficial do conflito apresentado que possibilita ao Poder Judiciário “...realizar despejos de grupos de ocupantes sem considerar a complexidade de direitos fundamentais envolvidos no caso concreto” (Carvalho; Rodrigues, 2015, p.1759). Nesse sentido, se não há consideração dos direitos fundamentais, não há repercussão do direito à cidade sobre a questão debatida.

---

<sup>365</sup> Segundo pesquisa do INSPER e do Instituto PÓLIS (2021, p.108): “Os dados revelam que as decisões liminares e sentenças, na maioria dos casos, não enfrentam as possíveis consequências da reintegração de posse na vida dos grupos mais vulneráveis. São reflexos da invisibilidade e indeterminação que, como já discutido em momento anterior, marcam o pólo passivo nas ações possessórias coletivas. O desconhecimento da realidade dos ocupantes e de suas necessidades, muitas das quais ensejadoras do conflito de base fundiária, soma-se à perspectiva estritamente patrimonial e leva a decisões com grande potencialidade de desorganização social”.

<sup>366</sup> Art. 357. Não ocorrendo nenhuma das hipóteses deste Capítulo, deverá o juiz, em decisão de saneamento e de organização do processo: I - resolver as questões processuais pendentes, se houver; II - delimitar as questões de fato sobre as quais recairá a atividade probatória, especificando os meios de prova admitidos; III - definir a distribuição do ônus da prova, observado o art. 373; IV - delimitar as questões de direito relevantes para a decisão do mérito; V - designar, se necessário, audiência de instrução e julgamento.

A proposição número 323/2011 foi acolhida com mitigações. Em primeiro lugar, a designação de audiência de mediação como requisito para a liminar foi estabelecida apenas para os casos de “posse velha”, ou seja, com mais de dia e ano, sendo exigida a presença do Ministério Público e, quando for o caso, da Defensoria Pública<sup>367</sup>. Em segundo lugar, a função social da propriedade não foi acolhida como requisito para a análise da medida liminar. Em terceiro lugar, a presença do julgador no local do conflito fundiário foi tornada facultativa e não obrigatória<sup>368</sup>.

A tímida evolução do Novo Código de Processo Civil, a despeito da luta empreendida pela construção legal de novas garantias processuais para as comunidades em torno do direito à moradia, também contrasta com a garantia dada às pessoas jurídicas de direito público. Sem querer negar a importância do patrimônio público para a consecução do desenvolvimento social e da qualidade de vida da coletividade, as razões para vedar medidas liminares sem a oitiva da outra parte contra as pessoas jurídicas de direito público poderiam ser estendidas para justificar tratamento igualmente protetivo aos conflitos fundiários coletivos.

Destaca-se que a possibilidade de decisões liminares é um dos mecanismos processuais que visam proteger direitos que tendem ao perecimento em razão da demora processual. Todavia, o padrão processual é o ônus de demonstração dos requisitos das tutelas de urgência, qual sejam: probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo<sup>369</sup>. Contudo, a demonstração de tais requisitos é dispensada para as ações de

---

<sup>367</sup> A atuação da Defensoria Pública em processos envolvendo conflitos fundiários urbanos e rurais não se limitará à representação processual, mas incluirá a defesa institucional das pessoas em estado de vulnerabilidade (*custos vulnerabilis*). Essa atuação, fundada na missão institucional da Defensoria (Ferreira et al, 2015), torna a intervenção não apenas uma defesa de direitos subjetivos, mas também da própria ordem jurídico-constitucional que, em razão dos princípios e objetivos inseridos na Constituição Federal de 1988, faz prevalecer os interesses dos mais vulneráveis. A noção de vulnerabilidade deve ser interpretada à luz da lei complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994 que, ao dispor sobre as funções institucionais da defensoria, não limitou à defesa dos necessitados economicamente, incluindo vulnerabilidades de ordem social e jurídica. Ainda com Ferreira et al (2015): “O que os cenários estudados permitem, com segurança, afirmar é que a defesa faz diferença. Tanto assim, que, como se verificou no leque de casos do tópico 2, a participação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* ensejou maior segurança jurídica da posse para as famílias e garantiu melhores margens de manobra para as negociações que se seguiram. Também apresentou a essas comunidades um direito — de acesso à justiça e de contraditório — que talvez desconhecêssem mais do que o próprio direito à moradia que reivindicavam. Isso não é pouco. Num mundo marcado indelevelmente pela precariedade e pela despossessão, fazer emergir no processo o rosto e a voz de *inaudita altera parte* já é, em si, um poderoso exercício de democratização da justiça”.

<sup>368</sup> Segundo pesquisa desenvolvida pelo INSPER e pelo Instituto Pólis (2021, p.90): “Em todos os tribunais, as menções a inspeções judiciais não chegam nem a 2% do universo de ações possessórias coletivas de bens imóveis”. Mais a frente, a pesquisa aponta resultado de entrevistas com os magistrados (INSPER, POLIS, 2021, p.91): “Entre os argumentos mencionados por juízes e juízas entrevistados para não realização de inspeção judicial estão a insegurança na visita às ocupações, a possibilidade de conhecer o território por meio de mapas e fotos aéreas, disponíveis na internet, as muitas horas de preparação do juiz para apenas um processo e o comprometimento da imparcialidade com a visita, que geraria expectativas por parte dos ocupantes”.

<sup>369</sup> Nos termos do Código de Processo Civil de 2015: Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

reintegração, bastando, tão somente, a devida instrução da petição inicial<sup>370</sup>, proteção essa que não é dispensada nem a direitos fundamentais como vida e saúde, que gozam de significativo prestígio social.

Na tentativa de conter o processo de ocultamento dos direitos humanos e fundamentais, diversos espaços institucionais se mobilizam para estabelecer parâmetros constitucionalmente razoáveis para abordar os conflitos fundiários. Destaca-se, em primeiro lugar, a resolução recomendada n. 87, de 8 de dezembro de 2009, do Ministério das Cidades. A resolução recomenda a instituição da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, estabelece um conceito para conflitos fundiários coletivos e orienta que os conflitos fundiários devem ser abordados visando assegurar a garantia da moradia digna e adequada e ao direito à cidade<sup>371</sup>.

Posteriormente, a resolução n. 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, dispôs “sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos, rurais e urbanos”. A resolução endereçada a todo o Estado brasileiro, inclusive sistema de justiça, é categórica ao declarar que os despejos de grupos vulneráveis implicam em violação aos direitos humanos e devem ser evitados. Quando, excepcionalmente<sup>372</sup>, existir a execução de despejo, essa deve estar assentada em decisão judicial submetida ao contraditório e a ampla defesa, com preferência para soluções pacíficas e definitivas dos conflitos<sup>373</sup>. Deve-se assegurar primazia aos direitos coletivos sobre o direito individual de propriedade e a submissão da propriedade pública à função social da

---

<sup>370</sup> Art. 562. Estando a petição inicial devidamente instruída, o juiz deferirá, sem ouvir o réu, a expedição do mandado liminar de manutenção ou de reintegração, caso contrário, determinará que o autor justifique previamente o alegado, citando-se o réu para comparecer à audiência que for designada.

<sup>371</sup> DOU de 25/05/10 seção 01 nº 98 pág. 88

<sup>372</sup> Nos termos da resolução: Art. 14 Remoções e despejos devem ocorrer apenas em circunstâncias excepcionais, quando o deslocamento é a única medida capaz de garantir os direitos humanos. §1º Os deslocamentos não deverão resultar em pessoas ou populações sem teto, sem-terra e sem território. §2º Não deverão ser realizadas remoções que afetem as atividades escolares de crianças e adolescentes, o acesso à educação e a assistência à pessoa atingida, que faz acompanhamento médico, para evitar a suspensão do tratamento. §3º Não deverão ser realizadas remoções antes da retirada das colheitas, devendo-se assegurar tempo razoável para o levantamento das benfeitorias.

<sup>373</sup> O que não ocorre atualmente. Nesse sentido, apresenta-se a avaliação de Cláudio Carvalho e Raoni Rodrigues (2015, p.1754) sobre os conflitos fundiários: “Ao promover o despejo forçado dos ocupantes, o judiciário tende a estimular o retorno à condição anterior ao conflito, que se caracteriza pela existência de inúmeros terrenos urbanos carentes de função social, rodeados por populações de sem teto que vêm em tais terrenos a única possibilidade de adquirir moradia. O despejo, por isso, costuma perpetuar a tensão existente entre as duas diferentes partes, e o conflito a qualquer momento retorna ao seio social”. Marcelo Neves (2018, p.243), por sua vez, comentando o baixo potencial de neutralização dos conflitos em matéria fundiária, escreveu, em 1992, que “Correspondentemente, com os mecanismos de retardamento e obstrução da decisão a ser tomada conforme o programa condicional do direito positivo, surgem negociações extralegais ou ilegais para a solução de conflitos, em geral intermediadas pela participação, orientada finalisticamente, da administração pública, que, com frequência, também se apresenta como uma das partes (terrenos e prédios públicos). A tendência à generalização dos conflitos não é detida pelo procedimento judicial, mas, ao contrário, pela obstrução deste”.

propriedade. Também há a atenção para a vedação de medidas indiretas que visam a expulsão de comunidade do imóvel envolvida no conflito, como o corte de serviços públicos como de água e luz.

Em relação às questões processuais, a resolução dispõe sobre a vedação da citação ficta, intervenção obrigatória da Defensoria em caso que envolva pessoas hipossuficientes independente da constituição de advogados, intervenção obrigatória do Ministério Público, realização de audiência de justificação para qualquer pedido liminar de reintegração da posse, a exigência de comprovação da função social da posse ou efetivo exercício dela, a exigência de regularidade jurídica e fiscal dos direitos dominiais invocados, a realização de mediação e a execução de inspeção judicial.

Três anos depois da resolução do Conselho Nacional de Direitos Humanos, dentro do contexto da pandemia do coronavírus<sup>374</sup>, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) elaborou a recomendação número 90, que indicou a necessidade de especial cuidado em ações envolvendo “desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, sobretudo nas hipóteses que envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica”. O especial cuidado deveria envolver a análise do grau de acesso da população afetada à disponibilização de vacinas ou tratamentos disponíveis e à observação das determinações previstas na resolução n. 10 de 2018.

As resoluções e recomendações indicadas se respaldam tanto nos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, quanto na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional vigente. A objeção de que sejam atos infralegais realizados por órgãos de natureza administrativa e, portanto, sem autoridade jurídica vinculante deve ser descartada por resumir de forma imprecisa e incompleta a natureza e o objetivo dos atos exarados. Não há, nelas, inovação quanto aos deveres e obrigações jurídicas, uma vez que a vinculação aos direitos humanos e fundamentais nascem da própria Constituição, bem como há expressa fundamentação dos atos expedidos em diplomas legais. O que tais atos infralegais fazem é uma densificação interpretativa das obrigações assumidas pelo Estado brasileiro, ajudando a estabilizar expectativas normativas e a evitar o efeito surpresa das decisões.

Em outras palavras, partindo da experiência acumulada em décadas de conflitos fundiários e da ampla discussão política e jurídica desenvolvida nesses espaços institucionais, há uma indicação detalhada e lúcida de como tais direitos e deveres merecem ser protegidos e observados nos casos concretos. Longe de querer fugir ao debate democrático, tais resoluções, construídas com a sociedade civil, objetivam extrair a melhor interpretação e o melhor caminho

---

<sup>374</sup> Embora importante, a recomendação veio apenas após o primeiro caso de coronavírus no país.

para efetivar o ordenamento jurídico brasileiro à luz do Estado Democrático e Social de Direito estabelecido através da Constituição de 1988. Tratam-se, assim, de uma expressão de uma esfera pública plural que pode ajudar na autorreferência do sistema jurídico. Alegar que a simples questão de hierarquia das normas (lei ordinária do CPC x resoluções e recomendações), para realizar a manutenção do *status quo* violador de direitos humanos e fundamentais é uma redução que não encontra respaldo na melhor técnica jurídica.

Mais uma vez, usando as palavras de Juarez Freitas, ao aplicar o direito, se aplica todo o ordenamento jurídico, e não apenas um ato isolado. De tal modo, não se trata de uma contradição entre CPC e as resoluções, mas de encontrar o sentido normativo que possa ser extraído do ordenamento jurídico. Os julgados que, por ventura, desejem contrariar a resolução, não devem tangenciar a questão alegado tão somente a maior hierarquia das normas processuais, mas devem demonstrar que o seu procedimento decisório é uma melhor aplicação do sistema jurídico do que aquilo que foi estabelecido pela resolução. Não se trata, portanto, de classificar as decisões que determinam os despejos apenas como materialmente incompatíveis com os direitos humanos, mas tecnicamente incorretas. O equívoco das decisões em conflito fundiário é material, político e técnica.

A necessidade de redefinir os conflitos fundiários em novos termos que desloquem o centro da preocupação do proprietário para os movimentos de luta pela moradia para a garantia dos seus direitos humanos e fundamentais fizeram parte da Campanha Despejo Zero (2022), em especial no ápice da Pandemia do Novo Coronavírus. Ocorre que, apesar das recomendações de saúde pública orientarem para o isolamento social como medida para a proteção da saúde e da vida, os despejos continuaram a ocorrer no país. De tal modo, a referida campanha mobilizou estratégias políticas, jurídicas e de comunicação em mídias sociais que visavam criar caminhos de resistência ao grave quadro de violação de direitos. Dentre essas estratégias, estava a de evidenciar que a continuidade dos despejos implicava em graves consequências sociais e de saúde pública, sendo incompatíveis com a Constituição Federal, bem como lançar luz sobre as histórias concretas das famílias, apresentando como a atuação estatal vulnerabiliza pessoas pobres, pretas, periféricas, crianças e idosos, entre outros.

Na linguagem estabelecida pela campanha, não há espaço para réus incertos ou desconhecidos, mas sim para a materialidade de histórias reais. Como exemplo significativo dessa estratégia de incidência institucionais, ao analisar os impactos das reclamações constitucionais em face do descumprimento da Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828, a campanha calculou que foram 14.597 pessoas protegidas. Embora, idealmente, ainda que apenas uma pessoa fosse injustamente prejudicada

seria fator de preocupação para os direitos humanos e fundamentais, o cálculo evidencia, assim, o impacto das decisões do Poder Judiciário em contexto pandêmico.

Não é apenas através dos conflitos com a propriedade privada que os direitos humanos e fundamentais relativos ao espaço urbano e consubstanciam a pauta normativa do direito à cidade são violados. Por vezes, as próprias normas ambientais e urbanísticas são mobilizadas para gerarem remoções e despejos, o que faz emergir a necessidade de um tratamento sistemático para tais questões, de modo a evitar a aplicação de normas urbanísticas que gerem fissuras quanto aos objetivos constitucionais que as animam. Entre as questões que podem gerar remoções estão a proteção do meio ambiente, a infraestrutura e os transportes.

As questões ambientais podem implicar em remoções e despejos quando as ocupações visam áreas ambientalmente frágeis. Nessas circunstâncias, verifica-se que essas áreas, por terem valor econômico reduzido em razão das limitações legais e administrativas sobre elas incidentes, não são normalmente objeto de assédio do mercado, implicando em menor vigilância sobre o seu uso e sua ocupação. Essa maior leniência do mercado pode implicar em maior interesse na ocupação, dado que a ausência de disputa pode resultar em permanências mais estáveis. O fato relatado ajuda a compor, em tal medida, um contexto complexo e intrincado, envolvendo a questão ambiental e a questão da moradia. Tais questões podem ser apresentadas em um processo como conflitantes, demandando assim um juízo de ponderação e proporcionalidade para definir o que irá prevalecer. Todavia, tornando a questão mais complexa para além da solução de um processo e orientado para a resolução do problema social subjacente, a simples remoção, ao não garantir alternativa habitacional, mantém vivo o problema social da falta de moradia que, em algum momento posterior, deságua novamente em áreas ambientalmente frágeis. Nesse sentido, argumentando com Freitas (2009), deve-se garantir uma politização<sup>375</sup> da pauta ambiental de modo a evitar a sua manipulação por interesses excludentes e que não garantem efetivamente a melhoria ecológica dos espaços.

Ao lado do meio ambiente, obras destinadas a transportes e à infraestrutura também são constantes fatores de remoção. Aqui, mais uma vez, se tem a utilização de elementos do direito à cidade que, se mal-empregados, podem contradizer a sua finalidade sistêmica. O relatado, em tópico anterior, sobre as obras do Veículo Leve sobre Trilhos na cidade de Fortaleza é emblemático, pois se utiliza do argumento da mobilidade para toda a cidade para justificar obras que elevam a vulnerabilidade de milhares de pessoas.

---

<sup>375</sup> A politização aqui expressa por Freitas não é no sentido de colonização do direito e da administração por interesses particularistas e privativas, mas na concepção de que a política ambiental deve incorporar uma pauta socialmente incluyente.

Igual questão pode ser apresentada no caso do bairro do Tororó em Salvador, Bahia. A área objeto de disputa judicial é de propriedade pública e abriga 40 famílias há mais de 15 anos. A consolidação da região como espaço para moradia resultou, inclusive, em qualificar o local, através do Plano Diretor de Salvador aprovado em 2016, como Zona Especial de Interesse Social do Tipo 1. Inobstante a qualificação como ZEIS, o Município de Salvador ingressou com ação de reintegração de posse fundamentada na posse que exercia anteriormente em razão do imóvel ser bem municipal, rompendo com a expectativa normativa da comunidade gerada a partir do Plano Diretor. O caso, apesar de representar um pequeno bairro de Salvador, provoca reflexões importantes para o direito à cidade, pois nele é identificada uma reintegração de posse após anos de tolerância do poder público seguida do reconhecimento legal da destinação de interesse social do imóvel. Essa mudança de postura da Prefeitura Municipal de Salvador se explica pelos objetivos do governo municipal para a região: um contrato de concessão de serviços públicos de administração e operação de uma estação de passageiros, a qual compreenderia, também, a utilização comercial (IAB, 2020). Presente no caso, portanto, a insinceridade do Poder Público, de reconhecer a área como ZEIS em 2016 e solicitar a reintegração em 2017, e a utilização da mobilidade como argumento em favor da concessão e contra os moradores, evidenciando a associação de mecanismos de exclusão para o entendimento dos critérios do sistema econômico.

Em face de tais elementos, a mobilidade deve ser interpretada em consonância com o princípio do direito à cidade, visando realizar uma reconstrução reflexiva das regras de mobilidade para permitir uma abertura adequada às demandas sociais. A pergunta não deve ser se a obra irá promover a mobilidade, mas se a mobilidade promovida e os meios de sua realização se justificam na pauta normativa do direito à cidade. Com isso, deve-se interpretar a mobilidade em sua coerência com o direito à moradia, com a inclusão social e espacial, concedendo prioridade àqueles que estão em vulnerabilidade social. O direito à cidade, em sua integração com a isonomia material, reclama por medidas que visam a priorização de direitos e interesses dos grupos mais frágeis e vulneráveis. Deve ser tratado, portanto, como prática antidiscriminatória no contexto urbano.

É por essas razões que se defende, nesta pesquisa doutoral, que a compreensão do direito à cidade como princípio nos moldes propostos pela teoria de Marcelo Neves pode nos fornecer ferramentas e argumentos jurídicos que auxiliem a realizar os devidos desdobramentos do sistema jurídico-constitucional em termos de política urbana. Para que o Direito à Cidade seja pauta normativa vinculante, não se faz necessária a indicação textual e pormenorizada sobre as suas formas de exigibilidade e da delimitação exata do seu âmbito normativo. O direito

à cidade, atuando como princípio, deve contribuir para a reconstrução das regras jurídicas que compõem o nosso ordenamento, regras essas que regulam questões como o processo legislativo, a coesão do planejamento urbano, o rechaço à militarização da gestão urbano e o lugar dos direitos humanos e fundamentais em matéria de política urbana.

Essa reconstrução hermenêutica é fundamental para o direito urbanístico poder operar com certa autonomia em meio a um contexto urbano tão complexo, conflituoso e permeado por dissenso estrutural. Sem a pauta normativa do direito à cidade, que concederá uma coerência valorativa mínima à política urbana, as normas urbanísticas serão um punhado de dispositivos amorfos e sem unidade, o que tornará o sistema jurídico facilmente manipulável a interesses de ocasião, antidemocráticos e antirrepublicanos. Cabe ao direito à cidade realizar uma seletividade dessa complexidade e dos influxos que os sistemas político e econômico exercem sobre o direito. Essa seletividade será responsável por tornar uma complexidade estruturável e assim encaminhando o processo decisório, funcionando como um filtro que possibilita a releitura de figuras jurídicas clássicas como a propriedade, o processo legislativo e administrativo, os atos administrativos, o poder de polícia, entre outros. Essa filtragem é fundamental para o Estado brasileiro ser consequente às promessas constitucionais e legais feitas na política urbana. Interpretações que esvaziam a vinculação do estado brasileiro a tais compromissos democráticos funcionam, para além de um realismo descritivo, como justificadores do *status quo*.

Em linha gerais, sintetizando os argumentos apresentados nesse capítulo, a normatividade do direito à cidade encontra cinco desafios especiais: os compromissos dilatatórios em termos de legislação urbana, a negação do devido processo legislativo específico para o planejamento democrático, o urbanismo *ad hoc*, o urbanismo militar e o ocultamento dos direitos humanos e fundamentais na leitura jurídica da política urbana.

Com relação ao primeiro (compromisso dilatatório) por ser questão fincada no sistema político, são tímidas as possibilidades de reversão desse quadro pela via jurídica, de modo tal que é desafio que deve ser superado pelas estratégias e táticas políticas. Com relação ao segundo (devido processo legislativo para o planejamento urbano democrático), o processo de criação de normas e de planos é juridicamente estruturado por regras e princípios jurídicos. De tal modo, embora não possa o direito controlar o resultado da deliberação política, pode e deve exercer o controle dos procedimentos de modo que viabilize a participação e a simetria das formas de produção normativa. O terceiro desafio (urbanismo *ad hoc*) deve ser enfrentado juridicamente tanto pela via interpretativa quanto pela impugnação pela invalidade de leis, atos normativos e atos administrativos focados em flexibilizar ilicitamente a gestão democrática da

cidade e garantir a permanência da privatização dos espaços urbanos. O quarto desafio (urbanismo militar) impõe a criação de restrições e barreiras para o processo de substituição da gestão urbana visando a justiça social por uma gestão urbana visando a repressão e o controle. Ainda que o sistema jurídico não possa condicionar completamente a política de segurança pública, pode, ao menos, rechaçar aquilo que com ele é incompatível. O quinto desafio (ocultamento dos direitos humanos e fundamentais) representa a tentativa de negar a complexidade da questão urbana e sua ligação com a dignidade humana, constituindo o debate jurídico tradicional por categorias e conceitos invocados abstratamente como meio ambiente, mobilidade, posse e propriedade, devendo-se, para reverter esse quadro, conectar tais formas à matéria que lhe dá substância: às vidas que carregam em si a razão de ser dos direitos humanos e fundamentais.

Como será demonstrado no capítulo a seguir, tais desafios não são de fácil solução ou enfrentamento, contudo se apresentará três sínteses propositivas que visam defender alternativas teóricas que realçam a importância do direito à cidade para a ordem jurídica brasileira. Ousa-se, em tal medida, a afirmar que sem a efetivação do direito à cidade, o projeto constitucional brasileiro permanecerá meramente conceitual ou sem efetividade. Trata-se de uma Constituição que busca justiça social em um país urbano. Se tais fatores não forem conectados e não se comunicarem, não existirá compreensão dos desafios que se impõe à sociedade brasileira e assim atuar para superá-los.

## 6 SÍNTESES PROPOSITIVAS

Após as incursões teóricas, práticas e históricas feitas nos capítulos precedentes, objetiva-se no atual capítulo fixar de forma mais direta, objetiva e estruturada algumas sínteses propositivas que visam contribuir de forma mais original para as discussões jurídico-normativas do Direito à Cidade no Brasil. Algumas das considerações ora apresentadas já se fazem presentes ao longo da tese, contudo acredita-se que elas podem ser melhor condensadas na forma que se expõe a seguir.

O percurso argumentativo deste capítulo se divide em três tópicos.

No primeiro tópico, nomeado como a inexauribilidade do Direito à Cidade pelo sistema jurídico, demonstra-se a impossibilidade do direito em resumir a temática do direito à cidade aos seus sinais distintivos de constitucionalidade/inconstitucionalidade e legalidade/ilegalidade. Vê-se, aqui, que o direito à cidade, tanto pela sua origem quanto pela complexidade da sociedade, não pode ser exaurido pelas categorias e pelos processos jurídicos. Tal reconhecimento implica em duas consequências fundamentais: a) o caráter inescapável da luta e da mobilização política como processo catalisador de transformação da vida urbana; b) o reconhecimento dos limites de contribuição do direito para o tema, o que pode evitar frustrações na operação e abrir de forma mais distinta algumas perspectivas estratégicas.

No segundo tópico, nomeado como a espacialização da gramática dos direitos fundamentais, enfatiza-se o direito à cidade como categoria normativa que permite a comunicação entre o plano constitucional dos direitos fundamentais e o plano infralegal das regras de política urbana. Com isso enfatiza-se que o direito à cidade exorbita a concepção dos direitos fundamentais na cidade, para atuar como elemento que ajuda redefinir esses direitos para uma melhor normatização de uma sociedade urbana complexa como a brasileira. Nesse ponto, vislumbra-se como consequências a contribuição do direito à cidade para: a) melhor adequação da pauta dos direitos fundamentais à realidade social brasileira, encontrando meios e instrumentos para sua compreensão e expressão e b) materialização da pauta dos direitos fundamentais, superando considerações meramente abstratas e formalistas para incluir concretamente as questões relacionadas à igualdade, à vulnerabilidade, à dignidade e à liberdade.

Por fim, no último tópico, “postulado da máxima eficácia do Direito à Cidade: força ilocucionária e negação da razão cínica”, defende-se que, no âmbito de reflexão em torno da juridicidade do direito à cidade, a interpretação e a concretização jurídica devem assumir um compromisso com a eficácia constitucional, evitando-se interpretações que bloqueiam os

efeitos a serem produzidos pelo direito. Com isso, destaca-se a necessidade de se afirmar de modo enfático que as promessas constitucionais e legais não podem ser inconsequentes e destituídas de eficácia jurídica. Ao contrário, devem vincular, ainda que em níveis variáveis que serão compreendidos à luz das mais diversas nuances do caso concreto, a atuação dos três poderes da república. Ao fim, enfatiza-se que a emergência da legislação simbólica em matéria do direito à cidade nos conduz, na presente quadra histórica, não há uma imunização das críticas ao sistema jurídico, mas a prevalência de uma razão cínica que se sabe e se mantém falsa. Com a razão cínica, as promessas inconsequentes são normalizadas, a capacidade de crítica é reduzida e os horizontes de transformação suprimidos.

### **6.1 A inexauribilidade do Direito à Cidade pelo sistema jurídico**

Como relatado nos capítulos 2 e 3, o direito à cidade encontra sua origem na obra do filósofo francês Henri Lefebvre. A partir desse autor, o conceito passou a ser empregado por outras pesquisas em torno da questão urbana que adotam a matriz teórica do marxismo, em especial associando a realização de tal direito, o qual é assumido numa perspectiva política e não jurídica, à superação da estrutura capitalista.

Do âmbito teórico às práticas sociais, a interlocução dos movimentos sociais com acadêmicos e intelectuais brasileiros permitiram que o conceito fosse apropriado e em certa medida ressignificado pelos militantes da luta urbana. Dentro desse processo de ressignificação, o direito à cidade passa a ser não apenas um horizonte de transformação da sociedade nos moldes da emancipação almejada pelos intelectuais marxistas, mas inclui demandas sociais e concretas direcionadas à organização estatal.

A convergência entre os processos de apropriação do conceito por parte dos movimentos sociais e a ampliação da esfera pública brasileira e do exercício dos direitos políticos em face do período de redemocratização, fez com que o direito à cidade passasse a ser algo sequer intencionado na sua obra filosófica de base: um direito expressamente prevista na legislação pátria e, como defendido de forma majoritária pela produção acadêmica nacional (Melo, 2017; Saule Júnior; Libório, 2021), implicitamente constitucional. Em certa medida, há um entrelaçamento entre a mobilização para efetivação da Constituição e a emergência do Direito à Cidade.

A inserção do direito à cidade nos textos legais despertou esperanças e estranhamentos. Esperanças, de um lado, pois se almeja conseguir redirecionar um sistema jurídico que tradicionalmente contribuiu para a exclusão e para a espoliação urbana, servindo

aos desígnios do sistema econômico. Estranhamentos, por outro lado, em razão da falta de uma tradição jurídica sob o tema, inclusive estrangeira, que orientasse o processo de construção de uma dogmática jurídica em torno do direito à cidade. Teria o direito à cidade caráter vinculatório ou seria mero recurso retórico? Seria um direito subjetivo? Teria expressão individual ou coletiva? Seria capaz de judicializá-lo? Se sim, por quais meios.

Diferente de inúmeras mudanças textuais produzidas na ordem jurídica brasileira, destaca-se que o direito à cidade é caracterizado por ser novidade especificamente brasileira. Ainda que a gênese teórica tenha sido elaborada por um marxista francês da década de 1960, como ele será traduzido para os movimentos sociais e para o direito, carregará especificidades do processo de urbanização pátrio e dos desafios a ele inerentes. A inovação do direito à cidade, implica, entre outros fatores, na impossibilidade de importação de uma teoria estrangeira para compreender e explicar a sua normatividade jurídica, como ocorre com inúmeras construções dogmáticas brasileiras.

Passados mais de 20 anos da aprovação do Estatuto da Cidade e a expressa indicação do Direito à Cidade como pilar da política urbana nacional, torna-se possível avaliar os impactos da inserção do conceito no sistema jurídico e a sua interação com as lutas urbanas. Através dessa avaliação, pode-se vislumbrar certas perspectivas para a sua efetivação que supere algumas divergências.

Cumprido destacar que a inserção do direito à cidade no sistema jurídico brasileiro não deve implicar em exclusividade ou primado da visão jurídica do conceito sobre as demais abordagens filosóficas, sociológicas e geográficas. O direito à cidade é um conceito plural que admite variações semânticas a partir das esferas sociais e de comunicação na qual é articulado. Inobstante o diálogo do direito com tais áreas, resultando em fecundos processos de mútua aprendizagem e identificação de falhas e insuficiências, a manutenção de certas especificidades em cada abordagem é fundamental para a não cristalização do debate.

Ressalta-se, nesse ponto, que se situando numa sociedade plural e complexa, não cabe ao sistema jurídico eliminar as divergências, mas colaborar para a complexidade passar a ser estruturada. Os pontos não abrangidos pelo sistema jurídico permitem a existência de fissuras que tornam possíveis mudanças sociais. Ainda que a incapacidade de total exaustão do direito à cidade através das normas jurídicas permita inserções da lógica do sistema econômico sobre o direito, as lacunas existentes também deixam espaços para que práticas emancipatórias

e de mudança social possam emergir<sup>376</sup>. Os espaços indicados são fundamentais para a constante atualização do direito à cidade, ora para permitir novos olhares para temas que são tradicionais e ora para admitir a inserção de novos temas, tais como as mudanças climáticas.

A incapacidade do sistema jurídico de exaurir o que é o direito à cidade advém da limitação própria dos sistemas sociais em lidar com toda a complexidade do ambiente sociedade<sup>377</sup>. A absorção de todas as dimensões do direito à cidade pelo sistema jurídico implicaria na desdiferenciação do subsistema do direito urbanístico e no enrijecimento do significado político do conceito. Em outras palavras, nem o sistema político, nem o sistema jurídico poderiam assumir vantagens em eventual ausência de diferenciação do sentido jurídico-político do direito à cidade<sup>378</sup>.

Nesse sentido, o direito pode implicar em melhorias sociais, mas será improvável uma mudança profunda na sociedade brasileira pelas vias jurídicas, demandando mudanças no contexto social, econômico e jurídico.

Nesse ponto, ingressa-se na circularidade entre o sistema jurídico e o ambiente da sociedade moderna complexa. Ao mesmo tempo que o sistema jurídico pode ter uma função para o ambiente sociedade e em igual sentido realizar uma prestação para os outros sistemas sociais diferenciados, ele depende, para a sua positividade, de fatores sociais (combate à miséria e desigualdade social), políticos (democracia e esfera pública plural) e institucionais (separação dos poderes). A ausência de tais características ambientais dificulta o processo de atuação autônoma do direito, levando-o, ao contrário das disposições textuais, a atuar submetido aos

---

<sup>376</sup> Sobre as insuficiências do sistema jurídico e os espaços para atuação política e social, Marcelo Neves (2018, p.410) assim escreveu: “Dessa maneira, o espaço político que a Constituição deixa aberto à luta política fica encoberto e juizes e tribunais, especialmente em sua função jurídico-constitucional, tornam-se o centro da política, paradoxalmente, asfixiando-a como espaço de lutas entre diversas forças sociais.”

<sup>377</sup> De acordo com Artur Stamford da Silva (2018, p.36): “...direito é um dos sistemas sociais de comunicação, aquele sistema que, observa comunicações pautadas pelo código binário de referência lícito/ilícito, afinal, é exclusivamente no interior do sistema do direito que se dá a produção de sentido sobre lícito e ilícito, o que significa que as irritações dos demais sistemas da sociedade (política, economia, religião, arte, educação, ciência, etc.) influenciam, interferem, afetam o sistema do direito, mas não o constituem. Direito e sociedade se diferenciam, mas não se apartam, afinal o direito se reproduz e se altera em hétero e autorreferência”.

<sup>378</sup> A relação entre os sistemas político e jurídico é minuciosamente analisada por Marcelo Neves (2006) na obra *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil*, tomando como referenciais teóricas para a análise a teoria habermasiana, mas sobretudo, a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. Destaca-se que os sistemas, apesar de diferenciados por códigos próprios (a política atendendo o código do poder/não poder e o direito atendendo ao código do lícito ou ilícito), exercem uma função para o ambiente sociedade e uma prestação para os outros sistemas sociais diferenciados. Nessa ótica, a desdiferenciação entre direito e política afeta a prestação de um sistema poderia fornecer ao outro, existindo consequências negativas numa sociedade moderna complexa. Por exemplo, o sistema jurídico oferece normas procedimentais para os processos eleitorais e legislativo, contribuindo para a criação de estruturas que auxiliarão a operação própria da política. A incapacidade dessa prestação termina por refletir na submissão da política a interesses particularistas. Logo, a insurreição do leviatã (política) contra Têmis (direito) não ocorre para garantir a adequação social da política, mas para instrumentalizá-la para a manutenção de privilégios de sobrecidadania. Em outra obra, Neves (2018, p.67) pontua que a relação entre sistemas jurídicos e políticos é horizontal-funcional, mas não vertical.

códigos do sistema econômico (propriedade) e do sistema político (poder). Com essa submissão, a previsão textual do direito à cidade perde relevância prática, pois incapaz de garantir a generalização da estabilização das expectativas normativas e de regular as ações conforme as determinações legais e constitucionais.

Nessa linha de argumentação, pode-se apresentar que a juridificação do direito à cidade implica na despotencialização revolucionária do conceito. Posto de outro modo, uma concepção que nasce como uma proposta de choque e enfrentamento ao poder estabelecido é ressignificada em um conceito que passa a ter que ser compatibilizado no Estado Democrático de Direito que garante o direito de propriedade (ainda que funcionalizado) e estruturado no sistema democrático representativo (ainda que com possibilidades de participação direta pontuais). Enfatiza-se, ainda, que, na ótica da teoria dos sistemas, o direito é orientado à estabilização e segurança jurídica. Essa despotencialização nos conduz a ter que reconhecer, ao abordar a transformação social via direito à cidade, as múltiplas frentes de atuação que não a exclusivamente jurídica.

Isso não resulta numa total irrelevância da inserção do direito à cidade na ordem jurídica brasileira. Ainda que a sua incapacidade de generalizar as expectativas normativas seja constatada pelos temas e casos abordados no capítulo anterior, a prevalência do caráter nominalista do direito à cidade não implica, para empregar uma expressão de Marcelo Neves, um jogo de soma zero. A ausência desse jogo de soma zero é que o caráter nominalista da lei faz com que o efeito preponderante da disposição legal se torne a sua dimensão simbólica. Todavia, o caráter simbólico pode funcionar como referencial de crítica para a operação do sistema jurídico brasileiro e para explicitar como tal sistema opera não de acordo com critérios de constitucionalidade e de legalidade sistêmicos e consistentes, mas sim via decisionismo que favorece a perpetuação de uma sociedade desigual. A dimensão crítica do direito à cidade contribui, por sua vez, para a ordem jurídica ser desnaturalizada e submetida a questionamentos e a disputas inerentes à sociedade.

Nesse ponto, entende-se pertinente o resgate das diferenças feitas por Lefebvre entre variáveis táticas e variáveis estratégicas (2008, p.125-126). Para o francês, o resgate da cidade como bem comum pode ser realizado gradualmente (variáveis táticas) ou de forma mais profunda (variáveis estratégicas). Se o sistema jurídico operasse com regularidade e estabilizando as expectativas normativas, poder-se-ia postular a possibilidade de interpretá-lo como variável estratégica, em razão da profundidade que poderia ser estabelecida com imposição de balizas sólidas para a atuação do sistema econômico. Entretanto, a incapacidade do direito à cidade em se generalizar como norma que atua sobre os conflitos urbanos faz com

que, no atual quadro histórico, a sua juridicidade possa ser encarada apenas como uma variável tática<sup>379</sup> e capaz de produzir mudanças graduais ou evitar o agravamento do quadro de segregação das cidades brasileiras. Como exemplos de manejo do sistema jurídico como variável tática se indica as decisões que indeferem remoções e despejos, as anulações de reformas não democráticas do plano diretor, os processos de regularização fundiária, as políticas de mobilidade ativa, entre outros. Essas conquistas, ainda que não revertam completamente um processo histórico desfavorável, devem ser consideradas.

Casos como os compromissos dilatórios em matéria de regulamentação urbanística, descumprimento do devido processo legislativo e o urbanismo *ad hoc* podem, por meio de uma aplicação do direito consentânea com o direito à cidade, serem combatidos. Contudo, a generalização de tais ataques à política urbana das cidades brasileiras limita significativamente a capacidade de resposta do sistema jurídico. Por exemplo, as omissões urbanísticas podem eventualmente serem atacadas por remédios constitucionais como o mandado de injunção coletivo, entretanto, tal instrumento processual foi desenvolvido para uma supressão pontual da omissão legislativa. Um uso indiscriminado de tal instrumento põe, necessariamente, a questão de se o Poder Judiciário é espaço adequado para a definição de normas gerais, sobretudo no âmbito da política urbana, dado que isso pode implicar numa excessiva<sup>380</sup> politização do Poder Judiciário e de que tal poder não constitui, por norma, espaço de composição plural que possa substituir o Poder Legislativo em tal função. De tal modo, o Mandado de Injunção seria instrumento cujo escopo de abrangência seria de uma variável tática.

Em paralelo, eventual judicialização do processo administrativo e legislativo do Plano Diretor pode impedir desvios graves ao planejamento participativo, contudo, como visualizado nos casos analisados no capítulo precedente, apresenta respostas tímidas e insuficientes em caso de falhas e incorreções mais sutis e são objetos de disputa interpretativa. Com isso, as possibilidades de judicialização da disputa parecem ser limitadas e reconduz o tema para a esfera política e administrativa. Não há, necessariamente, uma solução definitiva

---

<sup>379</sup> Destaca-se que a compreensão do uso jurídico do direito à cidade como variável tática fica muito aquém da função ideal típica do sistema jurídico que compreende a generalização e a estabilização das expectativas normativas. A esse propósito, Marcelo Neves trabalha com os tipos ideais de sistema jurídico sem força normativa e com força normativa, colocando o caso brasileiro no primeiro grupo. Admite que tal classificação admite gradações, as quais não são consideradas em razão de não acrescentarem potencial explicativo para a sua exposição. Acredita-se que, no tema da política urbana em específico, admitir tais gradações é útil e válida, pois revela

<sup>380</sup> Sobre essa questão, Marcelo Neves (2014, p.195) assim pontuou: “Isso significa: democracia e Estado de direito relacionam-se reciprocamente mediante a Constituição. Quando se fala de judicialização da política e politização do direito pretende-se referir a um excesso, uma hipertrofia, em detrimento, respectivamente, do Estado de direito e da democracia. Nesses termos, a autonomia e o funcionamento de ambos os sistemas ficam prejudicados”.

dada pelo direito, mas apenas uma tutela do interesse público contra os ataques mais graves e explícitos.

Passando para o tema da legislação urbana *ad hoc*, a qual rompe com um planejamento global da cidade e elaborada sob medida para viabilizar determinados empreendimentos e ações econômicas, o princípio jurídico do Direito à Cidade pode atuar reflexivamente sobre as regras urbanísticas de modo a construir uma regra de decisão (aplicação) que seja mais compatível com as disposições da reforma urbana e da Constituição Federal. Nesse sentido, o princípio atuaria como elemento de coerência do subsistema direito urbanístico, evitando a proliferação de ações e decisões contraditórias. Porém, a reflexividade dos princípios depende da autonomia do sistema jurídico<sup>381</sup>, o que pode ser minado com a ampliação da construção da legislação urbanística instrumental, ou seja, normas que apenas viabilizam os interesses dos setores hegemônicos.

Note-se que a corrupção do subsistema do direito urbanístico pelo sistema econômico ocorre em especial por duas vias: a primeira compreendendo uma atuação estatal ilegal e inconstitucional<sup>382</sup> (casos flagrantes de ilegalidade no licenciamento urbanístico, por exemplo) e a segunda na elaboração de normas que espelham interesses econômicos específicos. Em tal sentido, a legislação *ad hoc* se constitui como legislação instrumental, no qual o sistema jurídico é desabilitado de qualquer capacidade de controle sobre a política e a economia, sujeitando-se apenas a viabilizar interesses econômicos específicos. Em caso de eventual avanço da legislação instrumental submetido à lógica do sistema econômico, a qual, atualmente, compreende normas urbanísticas esparsas, mas que podem chegar até a figurar na Constituição Federal, tal qual pretendia a Emenda Constitucional n. 80/2019, o sistema jurídico terá poucos instrumentos para preservar a sua autonomia e a sua capacidade normativa.

A legislação instrumental, em igual medida, pode reforçar o processo de militarização da política urbana, de modo a criar exceções e permissões que transformem o aparato estatal em estrito mecanismo de controle, suprimindo ou tendendo a suprimir sua dimensão promocional dos direitos sociais e da dignidade humana. Como demonstrado no capítulo precedente, os movimentos de militarização da gestão urbana convergem com processos de submissão da política urbana a interesses econômicos, tal qual como ocorreu na

---

<sup>381</sup> A questão que se coloca é que, sem autonomia, o sistema jurídico não irá descarregar a pressão da complexidade social mediante elementos internos, mas recorrendo a critérios advindos de outros sistemas.

<sup>382</sup> Sobre a aplicação sem autorreferência do sistema jurídico e a reflexão sobre os meios de reversão, Marcelo Neves assim escreveu (2018, p.416): “O “padrão” dominante no contexto do Estado brasileiro é um “padrão” de ilegalidade, que serve antes aos setores privilegiados do que aos subalternos. Uma alternativa dos subalternos seria exigir e lutar por um modelo de legalidade amparado constitucional”.

cidade do Rio de Janeiro entre 2007 a 2016, marcado por grandes eventos esportivos internacionais, reestruturação urbana e ocupação militar de bairros populares e favelas.

Os parágrafos precedentes podem até alimentar uma concepção cética do direito à cidade. Contudo, esse não é o objetivo.

Reitera-se que a inserção do direito à cidade no sistema jurídico pode fornecer variáveis táticas que desaceleram e combatem os processos de espoliação urbana. Entretanto, tais variáveis não são capazes de mudanças profundas, as quais só podem ocorrer por meio da mobilização política e social popular. Ocorre, portanto, um retorno da pauta do direito à cidade para as suas bases sociais e políticas, não como sinal de fracasso da luta pelo seu reconhecimento legal, mas pelo reconhecimento da sua insuficiência. Diferente das experiências dos países do atlântico norte, onde se assume o receio de uma juridificação excessiva das relações sociais e uma colonização do mundo da vida, o Brasil convive com um desjuridificação fática, pois o problema central não reside na produção de textos normativos, mas na incapacidade de atuação autorreferência e ao excesso de influxos bloqueantes advindos da sociedade, que terminam por colonizar o direito.

A interpretação do caso brasileiro em relação aos problemas de autorreferência do direito, feita por Marcelo Neves (2018), encontra ressonância, embora os autores não citam um ao outro<sup>383</sup>, na pesquisa sobre cidadania insurgente de James Holston (2008, p.219). Pesquisando especificamente os conflitos fundiários na região metropolitana de São Paulo, Holston identificou que o sistema legal brasileiro contém um modo recorrente de irresolução dos conflitos, através do qual os recursos aos elementos jurídicos são usados somente como táticas e poderes para manipular a burocracia administrativa. Ainda para Holston, o sistema jurídico brasileiro é caracterizado como inoperante, contraditório e confuso (segundo seu entendimento, as caracterizações como corrupção, incompetência e manipulação não são suficientes). Para sintetizar suas considerações, Holston aponta a existência de um modo sistemático de irresolução.

Ao retornar para as bases sociais e políticas, algumas reflexões são necessárias e se impõem.

Como argumentado anteriormente, não se concorda com a concepção de uma dicotomia rígida entre luta política e prática jurídico-institucional. Em verdade, a complexidade da sociedade moderna demanda uma variedade de táticas e de estratégias para o avanço

---

<sup>383</sup> Existem, contudo, divergências interpretativas entre os autores. Enquanto Holston imputa a irresolução e ausência de capacidade regulatória a algo próprio do sistema jurídico brasileiro, Neves pontua que essa operação, apesar de frequente, é um caso de corrupção sistêmica.

civilizatório em diversos temas. A própria ideia de avanço deve ser relativizada em razão de que, na contingência das relações humanas, um ideal progressista e de constante aprimoramento da natureza e da sociabilidade humana, típica de uma visão iluminista, tornou-se antiquada para a compreensão das reais possibilidades de mudança do tempo presente. Outrossim, cumpre lembrar que o objetivo da luta política não pode ser, como pontuou pertinentemente David Harvey (2016), uma utopia a-histórica e a-espacial, de tal modo que seja possível idealizar exatamente o que compreenderá a cidade livre, justa e solidária almejada, dado que existem divergências internas aos movimentos populares, o que é ampliado quando se considera a sociedade na totalidade.

Outro ponto da interação entre luta política popular e disputas institucionais é que se considera falha a visão de que o engajamento institucional seja a principal razão da desmobilização social. Embora a frustração institucional possa gerar desmotivação e consequentemente desmobilização, outros fatores concorrem para isso, como divisões internas aos movimentos, as extenuantes jornadas de trabalho as quais é submetida a maioria da população brasileira, a precariedade econômica e social, as disputas territoriais entre facções e milícias, a ideologia do hiperindividualismo despolitizante, entre outros aspectos da vida contemporânea e da sociedade brasileira. Atribuir à luta institucional a causa da desmobilização social consiste em diagnóstico simplista que pouco contribui para a solução do problema, além de negar a circularidade da relação entre esfera pública plural e sistema jurídico atuando com autorreferência.

A articulação política do direito à cidade, nesse sentido, exorbita a luta pela garantia da ordem constitucional de 1988. Apesar da marcante conquista constitucional, deve-se pleitear algo ainda mais fundamental, qual seja: a superação do amplo quadro de exclusão social e de subcidadania. Todavia, não se pode esperar que tais mudanças sociais possam ser concedidas pelas elites ávidas de poder e de manutenção dos privilégios. Como demonstrado por Neves (2018), tanto os processos de evolução de direitos e de garantias foram lentos e graduais, quanto se identificou uma alternância entre constituições nominalistas e instrumentalistas, sendo essas últimas empregadas quando o nominalismo constitucional se apresentou como insuficiente à administração das irrisignações populares, tal como ocorreu na reação contra as reformas de base na década de 1960.

Nesses termos, a luta política deve compreender mobilização que seja forte o suficiente para se expressar como hegemonia política<sup>384</sup> e assim determinar as medidas necessárias e suficientes para a definição de políticas estruturais que revertam a exclusão e a subcidadania. Somente através da consolidação do campo popular como hegemônico é que serão possíveis superar concessões legais como planos diretores repletos de normas de eficácia limitada, legislação processual que concede garantias excessivas à propriedade imobiliária que não cumpre a função social e que estabeleça controle social, político e jurídico sobre a força estatal. A ausência dessa hegemonia faz com que os movimentos sociais atuem defensivamente e na redução de danos em relação às decisões estatais.

Também será através da disputa pela hegemonia política que será possível uma autêntica participação social em termos de política urbana, uma vez que será possível criar os espaços de mobilização, participação e exercício do poder com a ampla inclusão da cidadania. Essa inclusão é fundamental para o direito à cidade, seja no âmbito cognitivo (o que é o direito à cidade em um determinado território), seja no âmbito processual (quais táticas e estratégias podem ser empregadas) e no âmbito da efetividade social (capacidade do direito à cidade se constituir como elemento que conduz a produção do espaço urbano).

A expressão dessa democracia urbana deve estar assentada, necessariamente, numa perspectiva de direitos e de cidadania que inclua a dimensão territorial e as vivências cotidianas e locais, de modo a evitar a importação de modelos estranhos às cidades brasileira ou imposição de padrões de urbanização – arquitetura de grife (Valença, 2016) e grandes eventos – que não atendam primordialmente as exigências concretas e efetivas da sua população. Ainda que não se descarte a importância do conhecimento técnico para a assertividade das ações públicas, o conhecimento comunitário e territorial contribui para um maior conhecimento da urbe, nessa medida, evitar com que as cidades brasileiras deixem de ser encaradas com “espaços em branco” que possam receber todo e qualquer empreendimento que permita a continuidade da acumulação capitalista<sup>385</sup>.

---

<sup>384</sup> De acordo com Marcelo Neves (2018) é necessário refletir em termos paradoxais se a concretização satisfatória da Constituição de 1988 no Brasil não suporia em uma ruptura estrutural que poderia ser considerada uma "revolução" social, diferentemente do conceito jurídico tradicional de revolução. O autor não sugere necessariamente a ocorrência de um momento heroico caracterizado por violência física contra os sobretintegrados que se beneficiam da ausência de mudanças sociais, mas um processo conflituoso de busca por um projeto hegemônico sustentável de natureza democrática e inclusiva. Essa hegemonia não pode ser interpretada como o domínio exclusivo de uma visão política, ética e moral na sociedade, dada a inexistência de uma cosmovisão unificadora a partir das sociedades modernas complexas. Em suas palavras (Neves, 2018, p.71), “Uma “Constituição que se identifica” poderia funcionar em consonância com seu ambiente somente sob as condições de uma sociedade pré-moderna”.

<sup>385</sup> Raquel Rolnik (2014) pontua que a gestão urbana na era financeirização da moradia contribui para a formação de enclaves (bairros ou setores privilegiados) que se dissociam dos mecanismos de planejamento e de gestão.

Essas advertências próprias de uma reflexão política são trazidas para essa tese para defender o entendimento de que não foi a incursão institucional que esvaziou a força política dos movimentos de luta pela reforma urbana. A ênfase na luta por hegemonia consiste em que tais movimentos, apesar de compostos por milhares de pessoas e de lutarem pelos interesses da maioria, ainda não representam força social suficiente para produzir todas as mudanças sociais, políticas e institucionais necessárias. Ainda que governos tenham sido eleitos<sup>386</sup> com a pauta da reforma urbana, a eleição foi possível em uma constelação maior de interesses, muitos deles contraditórios, contribuindo para o esvaziamento ou suavização da pauta. A intensificação do direito à cidade enquanto motor para mudanças sociais se relaciona, de fato, com uma democracia cujo poder possa emanar do povo e que não fique dependente de representantes esclarecidos. O fato de tal tarefa restar inconclusa demanda uma reflexão mais profunda do que o simples descarte dos caminhos jurídicos.

## **6.2 A espacialização da gramática dos direitos fundamentais**

No presente tópico será desenvolvida a compreensão da “espacialização da gramática dos direitos fundamentais”, ponto esse já parcialmente abordado no capítulo 4, mas que agora terá uma exposição mais robusta dos fundamentos teóricos e da sua importância para a concretização da Constituição Federal de 1988. A retomada do assunto visa atender o objetivo específico indicado para esse capítulo de condensação da pesquisa para fins de melhor contribuição para o debate acadêmico e para fomentar discussões de aspectos teóricos e práticos sobre o tema. Acredita-se, assim, na possibilidade de demonstrar que o princípio jurídico do Direito à Cidade contribui para uma melhor adequação da pauta dos direitos fundamentais à realidade social brasileira, encontrando meios e instrumentos para sua compreensão e expressão, assim como para a materialização da pauta dos direitos fundamentais, superando

---

Segundo a urbanista, a criação desses enclaves, que se baseiam na apropriação contratual dos recursos públicos e estabelecidos via um sistema que impede os controles sociais e as intermediações políticas, resulta no enfraquecimento da participação dos mais pobres na definição do futuro da cidade, dificultando sua luta por um lugar. Trata-se, portanto, da submissão dos subsistemas político, administrativo e jurídico ao funcionamento do sistema econômico, perdendo os três sistemas submetidos à capacidade de operação autônoma.

<sup>386</sup> Na descrição de Marcelo Neves, “o procedimento eleitoral é aquele que se relaciona mais diretamente com a complexidade desestruturada do ambiente dos sistemas político e jurídico, como também com o dissenso presente na esfera pública. Em face da diversidade contraditória de expectativas “pré-política” e “pré-jurídicas” que emergem na sociedade, a eleição constitui mecanismo seletivo de redução de complexidade e de estruturação das expectativas como programas políticos e modelos de normatização jurídica”. Caso o direito posto, constitucional ou infraconstitucional, determinasse por completo as ações estatais, antecipando a redução da complexidade, seria inócua a realização de eleições, dado que a escolha se exerce diante de alternativas para programas de ação.

considerações meramente abstratas e formalistas para incluir concretamente as questões relacionadas à igualdade, à vulnerabilidade, à dignidade e à liberdade.

Recorda-se que no capítulo quatro foi apresentado que o princípio jurídico do direito à cidade seria uma estrutura normativa que atua no âmbito reflexivo do subsistema urbanístico, incidindo na construção e reconstrução das regras jurídicas urbanísticas, de modo a filtrar as diversas expectativas sociais normativas existentes e as diversas disputas interpretativas à luz da garantia dos direitos humanos e fundamentais relacionados à produção, à vivência e à regulação espaço urbano.

Nesse ponto, como já afirmado anteriormente, o princípio jurídico do direito à cidade contribui para a espacialização da gramática dos direitos fundamentais, sendo de suma importância para garantir a adequação social das decisões jurídicas relativas à política urbana das cidades brasileiras. A proposição da espacialização da gramática dos direitos fundamentais não é apenas uma fórmula exótica e inócua, mas sim que desempenha uma função importante para a compreensão da Ordem Constitucional de 1988.

Como bem demonstrado, de modo quase unânime pela produção acadêmica nacional, a Constituição Federal de 1988 representa um marco em termos de positivação de direitos fundamentais. Além disso, as determinações dos parágrafos 2º e 3º permitiram uma abertura para compreensão de direitos fundamentais não explícitos, mas que derivam do sistema constitucional interno e dos tratados internacionais de direitos humanos. Com isso, ocorreu um amplo reconhecimento dos direitos fundamentais na ordem constitucional de 1988, situando-se como elemento central do sistema jurídico brasileiro.

A positivação textual do direito à cidade não implica, necessariamente, em termos sistêmicos, em positividade. Com outras palavras, a previsão textual do rol de direitos fundamentais não resulta, por si e automaticamente, na estabilização das expectativas normativas e da regulação das condutas por parte do texto constitucional, situando-se aí grande parte das discussões entre ideal constitucional e realidade de violação de direitos. Ademais, a construção de uma ordem jurídica cuja Constituição de fato represente a referência de normatização e de regulação é um processo continuado pela legislação infraconstitucional, pela concretização jurisdicional e pela aplicação administrativa. Logo, como a qual o projeto constitucional ganha densidade nas escolhas legislativas e na aplicação jurisdicional e administrativa é fator central para a compreensão e para eficácia deste projeto.

Nesse ponto, apresenta-se, aqui, alguns conceitos articulados por Marcelo Neves (2006) que podem auxiliar a melhor compreensão do presente argumento. O primeiro consiste na ideia de que o Estado Democrático de Direito encontra a sua legitimidade — ainda que

problemática<sup>387</sup> — “através da conexão circular e conflituosa entre procedimento eleitoral, legislativo-parlamentar, jurisdicional e político-administrativo” (Neves, 2006, p. 186).

Deixando o procedimento eleitoral de lado, em razão da sua especificidade que foge ao objeto da presente tese, o procedimento legislativo-parlamentar deve operar numa seleção e numa reconstrução das expectativas políticas incongruentes (Neves, 2016). Disto resulta que, apesar do processo eleitoral indicar programas governamentais vencedores, não há uma homogeneização da sociedade no Poder Legislativo, de modo que ainda ocorrerão divergências e essas devem ser filtradas de modo que não represente uma sabotagem à Constituição. No procedimento legislativo-parlamentar se inclui tanto o processo legislativo ordinário quanto as normas que dispõem sobre as relações entre governo e oposição. Outrossim, dentro desse procedimento a liberdade de conformação do legislativo ordinário passa a ser balizado pela força normativa da constituição.

Todavia, o processo de construção de textos legislativos não representa em sua inteireza a norma jurídica, mas o seu ponto de partida. Com isso, os textos constitucionais e legais possuem uma abertura semântica que será legada às instâncias de aplicação do direito, cabendo a essas a necessidade de garantir uma decisão que garanta a autorreferência do sistema jurídico (garantindo a prevalência dos critérios jurídicos na aplicação) e a heterorreferência adequada social da aplicação. Isso se expressará tanto nos procedimentos jurisdicionais quanto no político-administrativo. Sobre esse último<sup>388</sup>, Neves (2006, p.192) argumenta que “o sentido da lei e sua relevância ficam condicionados pela prática administrativa. Da atitude do Executivo depende a sua inocuidade ou importância social”. Entre esses quatro procedimentos e a Constituição existem processos de circulação e de contracirculação. Ao mesmo tempo que eles tiram fundamento e limites da Constituição, ajudam a definir concretamente seu escopo, sua eficácia e sua normatividade<sup>389</sup>. Sobre esse ponto, arremata Neves (2006, p.195) que a

---

<sup>387</sup> Problemática em razão de não implicar numa completa imunização das críticas nem o estabelecimento de um contexto moral e valorativo comum que elimine a complexidade, a litigiosidade e a contingência social.

<sup>388</sup> Sobre a administração, Marcelo Neves (2018, p. 262) também escreveu: “O fenômeno da preponderância do Executivo está associado, a meu ver, ao fato de que a administração é mais apropriada do que a “abstrata” legislação e “passiva” jurisdição para manipular as necessidades concretas e distribuir os privilégios. Sem vinculação à lei e sem controle eficiente do Judiciário, o Poder Executivo não age, então, conforme os preceitos legais, abstratos, impessoais e racional-burocráticos, mas sim segundo exigências concretas, pessoais e particulares, de modo a se desenvolverem sistemas de contato com caráter de troca nos domínios da economia, política e educação. Além disso, as intervenções “moderadoras” e inconstitucionais dos militares na política são efetuadas por via do Executivo”.

<sup>389</sup> Em razão da importância que as decisões administrativas possuem para contribuir para a concretização e efetivação da Constituição Federal de 1988, torna-se de suma relevância que a pesquisa acadêmica nacional passe a conceder maior ênfase para a racionalidade e a consistência dos atos administrativos. Para essa tarefa ocorre através da devida estruturação e observância dos procedimentos que acarretam decisões administrativas. Por exemplo, a lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ao regular o processo administrativo federal, traz disposições

Constituição, como estrutura básica, não se reduz ao seu texto. Essa redução reflete uma posição estática e que não se coaduna com a construção e reconstrução permanente de diversos procedimentos do Estado Democrático de Direito. Logo, uma ordem constitucional se modifica não apenas mediante reforma constitucional.

Dos argumentos expostos, resulta um segundo conceito: o de hierarquia entrelaçada (Neves, 2018; 2006; 2014). Ela implica uma relativização da visão unidirecional de que a Constituição determina os atos inferiores, dado que apenas através das decisões concretizadoras poder-se-ia falar de normas constitucionais vigentes (Neves, 2008, p.81). A caracterização como entrelaçado compreende a reflexividade, a circulação e a contracirculação que existem entre o subsistema constitucional e os procedimentos de atuação. Como evidenciado no capítulo 3, a edição do texto constitucional não representou o surgimento de uma nova realidade constitucional afirmadora da força normativa da Constituição, mas inaugurou um amplo processo de disputa que atravessou a política legislativa, a construção de teses jurídicas e a formulação de políticas públicas. Ainda que todas as normas constitucionais fossem dotadas de eficácia imediata, haveria inescapável necessidade de concretização e a dupla contingência envolvida, ou seja, em razão da não identidade entre o formulador da norma e o aplicador da norma, não há como imunizar completamente o sistema jurídico da pluralidade interpretativa e decisória.

---

importantes como o princípio da finalidade, da motivação, da racionalidade e da ampla defesa, com o intuito de ampliar a legitimidade processual das decisões administrativas. Com tal legitimidade processual, pretende-se reduzir o arbítrio, ampliar a publicidade decisória e sujeitar a decisão administrativa à controle social e à crítica pública. A adequada e ostensiva motivação da administração pública permite elucidar se tais atos são praticados em respeito à autorreflexão do sistema normativo e à heterorreferência adequada, bem como quais os elementos fáticos que podem ser indicados para tal decisão, sendo importante para o sistema jurídico passar a influenciar o viver e o agir das pessoas em sociedade. A necessidade de trazer robustez ao processo administrativo repercutiu na produção legislativa recente. O Código de Processo Civil trata, no artigo 15, que “ Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”. Nessa linha de aplicação supletiva e subsidiária, pode-se aplicar as regras referentes ao art. 489, § 1º, que considera o caso de não fundamentação das decisões judiciais, tais como a paráfrase de ato normativo, não enfrentar todos os argumentos ou invocar precedente, ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos. A preocupação com a decisão administrativa repercutirá na edição da lei 13.655, de 2018, que dispõe sobre regras que balizam as decisões judiciais e administrativas no âmbito do poder público. Sobre as decisões administrativas, Sandro Lúcio Dezan e Alexandre dos Santos Lopes indicam um teorema para orientar as reflexões em torno do tema: “o ato administrativo decorrente do exercício da atividade administrativa, à medida que se aproxima da decisão, via módulo processual administrativo, *pari passu*, afasta-se da legalidade estrita, esta com maior incidência no ato administrativo em seu estágio primário – dimensão dogmática de restrita densificação axiomático-normativo –, submetendo-se com maior intensidade e completude à incidência da juridicidade administrativa, notadamente em relação ao esforço de fundamentação da decisão jurídico-administrativa”. Inobstante às constantes referências às teorias da decisão no âmbito judicial, a teoria da decisão administrativa não deve ser tratada como mero caso especial, dada as circunstâncias específicas relacionados à autoridade administrativa.

Aplicando a compreensão da hierarquia entrelaçada, não apenas a Constituição é fundamental para balizar e fortalecer a construção de um novo marco legal urbanístico, como esse é, numa perspectiva de contracirculação, essencial para a Constituição afirmar a sua positividade, ou seja, tornar-se capaz de estabilizar expectativas normativas e regular condutas, sobretudo quanto a pauta dos direitos humanos e fundamentais. A emergência, após 1988, de uma nova legislação urbanística e de uma nova reflexão a ela relacionada não são, portanto, um mero desdobramento do projeto constitucional, mas um conjunto de decisões que são caracterizadoras dele. A constituição, enquanto base de autofundamentação do direito, se realiza, se fortalece e se define através dos processos de legiferação e de concretização.

Em face de tais considerações, entende-se que o subsistema jurídico do direito urbanístico, a partir da sua redefinição e reestruturação em torno do direito à cidade, tem como ênfase a espacialização da gramática dos direitos fundamentais. O referido subsistema volta-se não para uma simples ordenação urbana ou regulação das obras e posturas municipais, mas intenta orientar as expectativas normativas da vida urbana para uma existência digna ou, como já descrito em outras passagens, para a construção de cidades livres, justas e solidárias.

A linha argumentativa exposta não representa apenas uma tentativa de valorizar o campo do direito à cidade e do direito urbanístico. Não consiste numa exposição interessada para valorizar indevidamente um campo de atuação. Na verdade, a espacialização da gramática dos direitos fundamentais é condição de possibilidade para permitir a adequação social do sistema jurídico, uma vez que o Brasil consiste em país majoritariamente urbano e que quase todos os problemas sociais podem ser expressos geográfica e urbanisticamente. A espacialização da gramática jurídica dos direitos fundamentais permite, de tal modo, que essa gramática não recaia em formalismos excessivos e estéreis que não dialogam com a realidade brasileira.

Na perspectiva desenhada, o direito à cidade torna-se conceito operativo que permite a tradução dos direitos fundamentais para a dimensão espacial e que insere a dimensão espacial na temática dos direitos fundamentais. Esse conceito operativo exorbita, portanto, a simples compreensão de direitos fundamentais no espaço urbano para estabelecer os direitos fundamentais efetivamente urbanos<sup>390</sup>. Em razão disso, o conceito do direito à cidade não se trata de conceito que simplesmente reproduz as ideias de dignidade, solidariedade, igualdade e liberdade, mas inova ao articulá-los espacialmente. Essa articulação viabiliza que os direitos

---

<sup>390</sup> A diferença vai para além de um jogo de palavras. Enquanto direitos fundamentais no espaço urbano encaram o espaço como mero palco das relações jurídicas e sociais, os direitos fundamentais urbanos passam a compreender a urbanização como constituinte de uma perspectiva adequada dos direitos fundamentais.

fundamentais passem a contar com um instrumental novo para a sua concretização, enquanto os instrumentos de política urbana passam a ganhar uma nova referência de balizamento e de reflexão para a adequação e aplicação das normas jurídicas.

Para a compreensão dessa espacialização, pode-se estabelecer um diálogo com a obra de Andreas Philippopoulos-Mihalopoulos. Em *And For Law: Why Space cannot be understood without Law*, Philippopoulos-Mihalopoulos (2018) argumenta sobre a necessidade de superação das concepções equivocadas sobre o papel do direito na formação de nossa compreensão do espaço e ressalta a importância de considerar os aspectos legais ao discutir questões espaciais. O autor entende serem equivocadas as concepções na qual o espaço pode ser pensado apenas na sua relação com o político (ignorando especificamente a contribuição do direito). Argumenta, ainda, que o espaço geográfico possui elementos constitutivos que não podem ser compreendidos sem o direito, muito embora as abordagens da geografia possam ser, em diversas ocasiões, antijurídicas.

Para superar esses equívocos, ele propõe o conceito de *lawscape* (Philippopoulos-Mihalopoulos, 2018), como a maneira na qual a tautologia entre direito e espaço se desdobra como diferença. O uso da expressão tautologia se justifica sobre a impossibilidade de pensar concretamente tanto o direito quanto o espaço, negando a relação entre eles. A negação da relação entre direito e espaço recai numa utopia (aespacial, nos termos de David Harvey), onde tudo é possível e o direito poderia se colocar acima das diferenças e dos conflitos<sup>391</sup>. O espaço, por sua vez, precisa da lei para possibilitar o movimento dos corpos, enquanto a lei precisa do espaço, pois sem ele permanece como algo universal que paira sobre a contingência social como se fosse uma necessidade natural. O desdobramento para a diferença consiste, em tal sentido, que o reconhecimento da necessária ligação entre espaço e direito criam perspectivas para outro espaço e outro direito.

Para complementar o conceito de *Lawscape*, Philippopoulos-Mihalopoulos (2018), partindo de um diálogo com a obra de Doreen Massey, propõe a noção de justiça espacial. Isso implica que o problema da justiça é uma questão que surge quando dois ou mais corpos desejam ocupar o mesmo espaço ao mesmo tempo. A partir da disputa de corpos sobre o espaço, deve-se reconhecer que o espaço não é neutro e as configurações espaciais podem ter implicações significativas para a vida das pessoas e para a sociedade na totalidade. A questão da justiça

---

<sup>391</sup> Para Philippopoulos-Mihalopoulos (2018), embora o espaço possa ser imaginado como aberto, sua realidade legal de fechamento deve ser considerada ao construir estratégias espaciais. Além disso, o autor argumenta que o direito (e suas características de fechamento, textualidade, negatividade, etc.) ajuda a explicar por que o espaço é, tanto em conceito quanto em fato, fechado, textual, negativo.

espacial invoca questões éticas, mas também responsabilidades jurídicas. Essa responsabilidade é localizada, particular e processual, não fazendo referências a critérios morais ou jusnaturalistas. A persistência de conflitos parciais e corporais revelam a impossibilidade de um consenso amplo e irrestrito sobre a justiça social no espaço urbano, sempre produzindo grupos satisfeitos e insatisfeitos, vencedores e perdedores geográficos.

Philippopoulos-Mihalopoulos (2013), no entanto, tem sua própria concepção de autopoiese (a capacidade de autorreflexão do direito, que um dos pressupostos teóricos desta tese), a chamada autopoiesis crítica, o que demanda alguns cuidados na incorporação das propostas. Na autopoiese crítica, a abertura dos sistemas para o seu ambiente deixa de ser enfatizada para se priorizar uma imanência radical ou um fechamento mais profundo, que contém um interior dobrado com o seu exterior. Para que essa imanência possa ser radical e potencializadora de crítica, admite-se na reflexão sistêmica a dimensão física e material da sociedade, que inclui não apenas as comunicações<sup>392</sup>, mas também a materialidade que antes era considerada irrelevante. Portanto, Philippopoulos-Mihalopoulos parece não acolher a divisão entre sistemas constituintes de sentido e sistemas não constituintes de sentido presente em Luhmann (2004) e seguida por Neves (2006).

Para possibilitar a emergência da autopoiese crítica, Philippopoulos-Mihalopoulos apresenta a necessidade da integração da corporalidade no sistema jurídico ao lado da sua compreensão como sistema de comunicações. A consideração material e corporal pode fornecer uma referência interna ao sistema jurídico para que esse possa sustentar o seu fechamento operacional, dado que a teoria dos sistemas sociais nega uma fundação externa aos seus subsistemas (seja religiosa, moral ou jusnaturalista). A mudança proposta por Philippopoulos-

---

<sup>392</sup> A observação teórica deverá se centrar nas comunicações componentes do sistema social e não na intencionalidade dos atores sociais. Segundo Luhmann (2016), é através do processo comunicativo que o social é compreendido como uma realidade especial. Assim, a comunicação, que integra informação, participação e expectativa de êxito, é sempre um processo seletivo que, a partir de um código, diferencia um sistema de seu ambiente. Nessa abordagem teórica, a ação não é descartada, mas a sua compreensão passa a depender da comunicação. Com isso, a análise social não se centra em aspectos individualistas e voluntaristas, compreendendo a contingência e a policontextualidade. Sobre essa nova teoria social, Luhmann (2016, p.191) descreveu: “Observadores podem muito frequentemente prever melhor o agir com base no conhecimento da situação do que com base no conhecimento da pessoa, e, correspondentemente, não ao estado mental do agente, mas à correalização da reprodução autopoietica do sistema social”. Com isso, essa tese não foca em realizar julgamento moral sobre as pessoas públicas eventualmente citadas no texto, mas na contribuição para o desenvolvimento ou obstaculização da positividade do direito à cidade. Já com Silva (2018, p.31) lembra-se que: “Não há em Luhmann fórmulas, não se encontra na teoria da sociedade de Luhmann doutrinações, muito menos “venda de ilusões”, o que se encontra é uma base reflexiva para desenvolver pesquisas sobre a sociedade sob a ótica sistêmica. Aos decepcionados por não encontrar caminhos para um mundo melhor, para realização das mudanças que tratará justiça à vida em sociedade, a resposta que encontrará, para esses temas, é: “comunicação”. Sociedade é o que comunicamos”. Isso posto, a teoria dos sistemas autopoieticos oferece um esquema compreensivo e interpretativo e não uma proposta alternativa de sociedade. Considerações sobre como as coisas devem ser serão retiradas, nesta tese, especialmente do que dispõe a ordem constitucional de 1988.

Mihalopoulos e Webb (2015) visa acomodar uma série de experiências legítimas que, no julgamento dos autores, podem figurar coerentemente na comunicação jurídica. Essa modificação permite ao sistema jurídico compreender melhor suas fronteiras e redefini-las para melhor lidar com o fenômeno social da exclusão. Com a corporalidade<sup>393</sup> inserida, poder-se-ia ter uma melhor compreensão da característica intrínseca dos sistemas para vulnerabilidade<sup>394</sup> e sobre como a exclusão na participação das operações dos sistemas representam um risco para a própria autopoiesis desses.

Embora extremamente instigantes, os conceitos de *Lawscape*, corporalidade e Justiça Espacial são acolhidos, aqui, com adaptações. Propõe-se, para os fins deste trabalho, a incorporação da materialidade existente nesses três conceitos com relação à capacidade produção de sentidos e de comunicações que possam ser gerados e absorvidos pelos sistemas sociais, em especial no momento da definição do sentido jurídico, onde a interação entre texto normativo e caso concreto é fundamental para o processo de aplicação. A atenção para a materialidade produz informações que serão processadas pelo sistema jurídico e deve estar, portanto, numa acurada apreensão da realidade do caso concreto, dispensando análises superficiais e insuficientemente recortadas dos conflitos sociais. Entende-se, contudo, que é a abertura cognitiva, e não o fechamento operacional, como defendido por Philippopoulos-Mihalopoulos, que possibilita superar concepções estritamente formalistas do direito. Essa abertura cognitiva pode ser mediada por princípios, tal como o direito à cidade, o qual evidencia a necessidade de adequação social e integração dos historicamente marginalizados.

A construção teórica de Philippopoulos-Mihalopoulos se insere numa discussão mais abrangente em torno do chamado giro espacial do direito<sup>395</sup>. Segundo o autor, o giro espacial é marcado pela conscientização da sempre presente espacialidade, não sendo uma

---

<sup>393</sup> Sobre a compreensão dos corpos na teoria de Philippopoulos-Mihalopoulos, ele assim definiu (2015, p.5, tradução nossa): “Quando me refiro a corpos, não o faço apenas para corpos humanos. Os corpos são humanos, não humanos, tecnológicos, naturais, imateriais, materiais, elementares, sistêmicos. Nisso, sigo Espinoza e, depois dele, Deleuze, assim como ontologias orientadas a objetos e novos materialismos, a fim de descentrar o humano e vê-lo em sua interconectividade com outros corpos. Devo dizer desde o início que, para este livro, meu foco principal é o corpo humano. Todavia, minha conceitualização dele é pós-humana, ou seja, uma extensão descentralizada do humano em que se encontra em montagens com outros corpos que não são apenas humanos.”

<sup>394</sup> Para Philippopoulos-Mihalopoulos e Webb (2015), a vulnerabilidade cria a possibilidade de comunicação entre os sistemas sociais, psíquicos e orgânicos, divergindo, assim, da postura tradicional da teoria dos sistemas na visão de Luhmann. Marcelo Neves (2006, p.60), ao seu turno, explica que a teoria dos sistemas nasce nas ciências biológicas, ou seja, considerando a dimensão corporal. No entanto, o sistema, na teoria biológica, opera um fechamento rígido sem abertura cognitiva, diferentemente da forma com a qual Luhmann propõe para os ambientes constituidores de sentido que devem possuir um fechamento operacional, mas uma abertura cognitiva.

<sup>395</sup> Konzen (2021) explica que o giro espacial não ocorreu apenas no direito, mas em toda teoria social crítica. Essa virada espacial na teoria social teve consequências para o surgimento da geografia crítica que, posteriormente, foi combinada com os *critical legal studies*. A definição de linhas e escolas teóricas é feita para caráter expositivo, dado que existem divergências de conteúdo e de método entre os seus pesquisadores.

invenção teórica, mas uma tomada de consciência que torna o direito “confiantemente modesto” (Philippopoulos-Mihalopoulos, 2017, p.649).

Ao seu turno, Júlia Ávila Franzoni (2019) articula o giro espacial como uma mudança de perspectiva teórica que incorporará a dimensão espacial na análise do fenômeno jurídico. Essa mudança envolve um compromisso prático e reconhece que o espaço não é apenas um cenário neutro onde o direito é aplicado, mas sim um elemento constitutivo e influente na produção e reprodução das relações jurídicas e das desigualdades sociais. Com o giro, torna-se possível visualizar como as relações espaciais estão intrinsecamente ligados ao direito, influenciando sua aplicação, interpretação e impacto na sociedade, superando-se, via uma visão crítica e materialista, a visão tradicional que desconsidera a dimensão espacial do direito e enfatiza a importância de considerar as relações entre direito, espaço e poder para uma compreensão mais completa do fenômeno jurídico.

Com atenção ao exposto nas linhas precedentes, se o espaço contribui para uma mais completa compreensão do fenômeno jurídico, também se faz de suma importância para o entendimento acerca da positividade — ou da falta dela — da Constituição Federal de 1988. Ocorre que os casos de subintegração e de violação de direitos podem ser situados e espacialmente demonstrados. Não há, no país, uma homogeneidade em termos de violação de direitos e de securitização das garantias constitucionais. Essas violações se expressam espacial e territorialmente e, dada a sua relevância, não podem ser excluídas por um mecanismo seletivo apenas para fins de redução da complexidade da análise. A reflexão jurídica deve operar em contexto de complexidade adequada, ou seja, sem a contaminação de elementos externos dos outros sistemas sociais (como o domínio do sistema econômico sobre o direito), mas sem renunciar o que é necessário para a sua afirmação e preservação (heterorreferência adequada). Ao conservar seu código que lhe concede validade e unidade, o direito pode se abrir à recepção de estímulos externos, os quais serão filtrados a partir da sua lógica. Logo, um bom desenvolvimento do direito à cidade não se situa numa autofundação lógico transcendental no modelo da teoria pura de Kelsen<sup>396</sup> (1999), nem na identificação da forma jurídica com a forma

---

<sup>396</sup> A abertura do sistema jurídico a considerações extrajurídicas se daria por via da interpretação do aplicador. Contudo, diferente da hermenêutica desenvolvida nas últimas décadas, essa interpretação seria estritamente um ato de vontade, sendo, portanto, sem qualquer controle de consistência por parte da teoria jurídica.

mercadoria<sup>397</sup> (Pachukanis), nem na identificação entre direito e moral<sup>398</sup> (Alexy, 2011; Dworkin, 1986).

Moradia adequada, terra urbana, ambiente sustentável, infraestrutura, serviços públicos, trabalho, lazer, gestão democrática da cidade, entre outros, representam uma gama de direitos e de instrumentos que visam dar concretude e realidade fática ao projeto constitucional. Logo, na perspectiva da hierarquia entrelaçada, a disputa pelo direito à cidade e a construção de modelos teóricos e empíricos para, respectivamente, reflexão crítica e implementação de tal pauta normativa, é, mediatemente, uma tarefa em prol da efetividade da Constituição Federal. Com isso, embora as especialidades dos subsistemas façam parte da lógica de formação e de atuação em Direito, o direito à cidade não deve ser pauta a ser adstrita ao direito urbanístico. Sem direito à cidade, mais difíceis serão as lutas antidiscriminatórias (seja por raça, etnia, gênero ou orientação sexual), dos direitos de crianças, adolescentes e pessoas idosas, do meio ambiente sustentável, bem como a realização da eficiência administrativa e do desenvolvimento econômico, entre outros. Ferramentas como Plano Diretor, Conselho das Cidades, Zonas Especiais de Interesse Social, Estudo de Impacto de Vizinhança, PEUC, transporte público não representam meros caprichos organizacionais, nem fetiche regulatório, muito menos proposição para a construção de cidades competitivas, mas sim instrumentos que buscam atuar sobre o espaço urbano para constituir uma espacialidade marcada pelo vivenciar e pelo agir conforme os direitos fundamentais.

Não se trata de colocar o direito à cidade acima das outras pautas ou reduzir todas as temáticas a esse conceito, razão pela qual a completa indeterminação o deixaria inoperante. Mas sim indicar a parcela de contribuição que tal conceito pode fornecer para a inteligência e para proposição de soluções jurídico-normativas para os conflitos do espaço urbano, viabilizando a produção de informações e comunicações que contribuam para a positividade da Constituição de 1988. Essa contribuição está sujeita a contingência da sociedade moderna hipercomplexa, ou, nos termos de Philippopoulos-Mihalopoulos, é localizada, particular e processual. Isso implica que o direito à cidade não se estabelece como panaceia ou solução que

---

<sup>397</sup> A justificação pela não adoção do referencial marxista foi dada, ainda que sinteticamente, na introdução desta tese. A razão de não ter se aprofundado nas divergências teóricas consiste no fato de não ser o referencial teórico dominante na teoria jurídica brasileira e que uma extensa fundamentação do não acolhimento de cada referencial adotado ampliaria o escopo de análise da presente tese. Para uma excelente abordagem que toma como referencial pachukanis, conferir Bezerra (2022).

<sup>398</sup> Diferente de Pachukanis e Kelsen, Dworkin e Alexy foram extensamente abordados e confrontados pela presente tese, sendo consideradas inadequadas a submissão que esses autores fazem do direito à moral. Para uma competente abordagem com bases nesses autores, ainda que divergindo dessa tese, conferir Melo (2016).

para acima dos conflitos sociais. Essa leitura levaria a redução de complexidade não adequada e seria incompatível com o cenário social existente no Brasil.

Cumprido, portanto, superar a ideia do direito à cidade como um simples slogan ou panfleto, compreensão que deflaciona seu potencial normativo, e afirmar a sua importância para a ordem jurídica constitucional de 1988. Trata-se de princípio que especializa os direitos fundamentais, ou seja, traduzirá a força normativa desses para a nossas cidades, para a nossa vida cotidiana, para o nosso morar e nosso compartilhar, para o nosso viver e, por que não, para o disputar do espaço urbano. O ataque ao direito à cidade, portanto, culmina em um ataque à positividade da Constituição. Logo, trata-se de pauta que não deve ser cuidada, apenas, por seus militantes imediatos, mas por todos que se comprometem para garantir a ordem constitucional.

Nesse sentido, o debate nacional sobre os direitos fundamentais deve despertar para a questão espacial que influencia essa temática, superando discussões tomadas por caprichos conceituais e importação de teorias e doutrinas estrangeiras. Deve-se olhar para o nosso país e problematizar a existência de territórios com fruição de direitos e garantias fundamentais em paralelo a territórios que imperam a vulnerabilidade social. Esse olhar pode trazer outras perspectivas argumentativas para os conflitos urbanos.

Como enfatizado por Philippopoulos-Mihalopoulos, a *lawscape* revela a relação tautológica entre direito e espaço. Porém, apesar de tautológica, o direito ocultava a influência do espaço, enquanto o espaço ocultava a influência do direito. Assim, as enunciações em torno de Direitos Humanos e Fundamentais são ordinariamente feitas em abstrato, para todos e em qualquer lugar, dando espaço para todo tipo de utopias, formalismos estereis e bacharelismos. Embora o critério universalizante seja relevante para o raciocínio normativo, ele oculta e invisibiliza os subintegrados e os excluídos. Por outro lado, ao ocultar a contribuição do direito para a estruturação do espaço geográfico humano, incide-se na naturalização e na não problematização da iniquidade e da espoliação urbana. O espaço naturalizado ocultará os processos sociais que o constituíram e assim dar uma feição de fatalidade para existência de perdedores e vencedores geográficos.

Por fim, acrescenta-se que, se a interpretação do sistema jurídico brasileiro, em especial sobre o seu modo de incorporação do direito à cidade e a deficiente implementação desse, pode ser articulada mediante elementos conceituais abstratos como a teoria dos sistemas, a compreensão concreta da efetividade do direito não prescinde de uma leitura baseada na imanência dos territórios. Precisa-se, portanto, ir ao concreto conhecer a multiplicidade de carências, demandas, conflitos e anseios que efetivamente integram as nossas cidades.

### 6.3 Postulado da máxima eficácia do Direito à Cidade: força ilocucionária e negação da razão cínica

Para finalizar o presente capítulo de sínteses propositivas, propõe-se o reconhecimento da existência de postulado acadêmico-normativo referente à máxima eficácia do Direito à Cidade, como ponto necessário para a superação do atual quadro de violações ao referido princípio.<sup>399</sup>

A ideia de postulado é trabalhada, aqui, próxima a que é usada por Humberto Ávila (2018) em sua obra *Teoria dos Princípios*. Na referida obra, uma das mais originais sobre o debate principiológico brasileiro e que não se limita a uma mera interpretação da doutrina estrangeira, Ávila estabelece a existência de postulados normativos. Os postulados seriam uma espécie de metanorma, assim como a metalinguagem, que não resolvem diretamente casos e conflitos, mas que orientam a atividade do aplicador. Esses postulados seriam pressupostos para uma atuação racional e consistente do Direito.

No presente trabalho, acolhe-se de forma próxima a Ávila a ideia de postulado. No entanto, utiliza-se de fundamentos diferentes para afirmar a sua existência, em especial pelo emprego do referencial teórico da proposta principiológica de Marcelo Neves. Na linha aqui trabalhada, os postulados seriam formulações da teoria do direito que se situa enquanto acoplamento estrutural entre o sistema jurídico e o sistema científico. Um acoplamento estrutural permite a conexão entre dois sistemas sociais, existindo uma mútua prestação entre eles, mas sem que esses percam a sua autorreferência. Nesse sentido, nem o sistema jurídico absorveria o sistema científico, bem como esse não absorveria o sistema jurídico. A interação desses sistemas deve ocorrer, portanto, com uma heterorreferência adequada, ou seja, a entrada dos fluxos advindos do sistema alheio deve se submeter ao código que atua seletivamente, ou seja, lícito/ilícito para o sistema jurídico, verdadeiro/falso para o sistema científico.

Dado que a teoria dos sistemas admite a prestação de um sistema para outro (Neves, 2018), essa compreendida como a contribuição para cada sistema operar de modo a manter a sua autorreferência, o sistema científico pode realizar prestações ao direito. Dentro dessa

---

<sup>399</sup> Marcelo Neves (1994) diferencia eficácia jurídica de eficácia social. A eficácia jurídica está associada à aplicabilidade e exigibilidade, enquanto a eficácia social está relacionada a sua real aplicação e observância. Aqui será trabalhado especialmente no segundo sentido, em especial, tendo como foco a eficácia social do direito à cidade por parte dos aplicadores do direito. Em outras palavras, a vinculação desses agentes institucionais à referida norma no momento de concretização jurídica. Acrescenta-se que se separa, ainda na esteira de Marcelo Neves, a eficácia social de efetividade, tendo essa última o sentido de realização das finalidades da lei. A referida separação conceitual decorre de que, não necessariamente, a aplicação de uma norma irá produzir os resultados esperados. Logo, as normas jurídicas endereçam mais especificamente compromissos para ação do que compromissos para atingir fins, embora esses últimos nos ajudem a explicar a definição dos primeiros.

prestação é que se entende que a possibilidade de emergência e de afirmação de um postulado de matriz teórica-científica pela máxima eficácia do direito à cidade, o qual pode contribuir para a atuação autorreferenciada do direito.

Como demonstrado ao longo dessa tese, há uma carência de uma compreensão específica do que seria o Direito à Cidade à luz do sistema jurídico pátrio. Por vezes, há um recurso às reflexões teóricas e problematizações de outras áreas do saber, tais como filosofia, sociologia, urbanismo e geografia, para se entender o que o direito à cidade compreende. Esse recurso é normalmente justificado pela importância de uma reflexão interdisciplinar entre o direito e outras ciências para uma adequada leitura do complexo fenômeno urbano.

De partida, concorda-se com a necessidade de diálogo do saber jurídico com outras ciências, dado que essas fornecem elementos para compreensão da realidade que será normatizada e que essa realidade é parte fundamental para o processo de identificação do sentido normativo das normas jurídicas. Ora, se não há norma jurídica sem uma interação entre texto normativo e caso concreto, e, esse último, só revela as suas nuances ao incorporar o saber científico que sobre ele é produzido. Logo, não se pode defender um rompimento com tais saberes ao modo de insular o pensamento jurídico, sob pena de desconhecer a realidade a ser normatizada e assim tornar o sistema jurídico inócuo ou atendendo apenas às necessidades internas. Porém, do reconhecimento do diálogo entre sistema jurídico e outras ciências não se deve extrair uma dependência, na qual a reflexão jurídica fica apenas na redundância daquilo que é produzido nas outras esferas. Essa redundância, além de dificultar a plena operação do direito, faz com que o sistema jurídico não consiga realizar a sua prestação aos outros saberes.

Nesse ponto, cabe o questionamento: qual a razão de dependência desproporcional da reflexão jurídica sobre o direito à cidade em relação aos saberes de outras ciências?

As considerações levantadas no capítulo cinco ajudam a responder, pois os compromissos dilatórios, a ausência de um devido processo para planejamento, a adoção de urbanismo *ad hoc* e de feições militares, bem como a ocultamento dos direitos humanos no momento da aplicação das normas jurídicas, criam um contexto que denuncia que o subsistema do direito urbanístico não atua de forma autorreferenciada prejudicando a capacidade de reflexão.

Destaca-se que tanto a atividade da dogmática jurídica quanto a teoria do direito compreendem processos de reflexão do sistema jurídico (Neves, 2018; Luhmann, 2004). Uma vez que o direito não opera com autonomia, sendo subjugado pelos sistemas político e econômico, a reflexão autônoma fica prejudicada. Ora, se o código binário do sistema econômico regula os processos decisórios nas seara administrativa e jurisdicional, então os

métodos da ciência econômica consigam atingir o potencial explicativo melhor para essa realidade do que o direito.

Avaliando a produção acadêmica nacional sobre direito urbanístico, em especial periódicos acadêmicos notadamente influentes sobre a temática como a Revista Brasileira de Direito Urbanístico e a Revista de Direito da Cidade, identifica-se que não há um insulamento da ciência jurídica em relação a outras ciências, bem se identifica especial sensibilidade com a realidade social. Todavia, é possível constatar, por sua vez, uma deficiência quanto à ausência de uma técnica jurídica do direito à cidade que possa dialogar com a realidade social e explicar os processos decisórios institucionais. Em outras palavras, a produção acadêmica, para lidar com a questão urbana, termina por priorizar análises políticas, sociológicas, filosóficas, urbanísticas e geográficas, em detrimento das categorias e reflexões jurídicas.

Entender esse processo exige o reconhecimento do insuficiente desenvolvimento teórico e dogmático do princípio jurídico do direito à cidade, motivado, especialmente, pela falta de suficiente operação autônoma do direito. A incursão de fatores autoritários e mercadológicos sobre a operação das normas urbanísticas evidenciam a dificuldade das normas jurídicas de operarem conforme a autofundamentação do sistema jurídico na Constituição Federal. De tal modo, o direito urbanístico, imediatamente, e a Constituição, mediamente, são bloqueados cotidianamente na sua capacidade de condução da política urbana nacional. O bloqueio nessa operação autônoma prejudica a reflexão jurídica, dado que há insuficiente prática jurídica consistente a ser observada e refletida.

A Constituição Federal e a legislação urbanística nacional fortaleceram uma série de instrumentos, técnicas e conceitos que poderiam ser empregados para a proteção e promoção do direito à cidade, como mandado de injunção, ação civil pública, controle de constitucionalidade, arguição de descumprimento de preceito fundamental, eficácia horizontal dos direitos fundamentais, vinculação dos três poderes aos direitos fundamentais, função social da propriedade, regularização fundiária, zonas especiais de interesse social, estudo de impacto de vizinhança, usucapião especial urbana, perda de imóvel por abandono, *custos vulnerabilis*, inspeção judicial, além de resoluções editadas por conselhos, entre outros. Não é, portanto, a falta de recursos jurídicos para fazer valer a proteção do direito à cidade que impedem, mas o seu bloqueio por lógicas de outros sistemas.

Com isso, afirma-se que a persistência em aplicar uma lógica privatista ou um individualismo nocivo como raciocínio jurídico para os atos de aplicação do direito não condiz com uma aplicação consistente da ordem jurídica nacional posta a partir de 1988. Não se trata, repete-se, de um sistema jurídico fechado ao haver opção constitucional e jurídica por substituir

a lógica privatista pela ótica social da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, mas sim da sua abertura aos influxos políticos e econômicos que preferem a manutenção de operações jurídicas coerentes com contextos constitucionais e normativos incompatíveis com o atual.

As análises acima expostas podem conduzir a um ceticismo quanto às possibilidades de transformação via direito. Entretanto, diante do impasse da prática jurídica inconsistente e reflexão jurídica fragilizada, Marcelo Neves (2014, p.190) propõe alternativas para a questão no sentido de oferecer aparato conceitual sólido para promover transformações na prática jurídica. Não deve ser opção no horizonte de atuação do jurista apenas uma reprodução de uma prática inconsistente, a qual colabora via omissão para a sua manutenção.

A presente tese, como explicitado em todo percurso descritivo e argumentativo, orienta-se para a segunda perspectiva, ou seja, oferecer, dentro do possível, aparato conceitual sólido para induzir transformações da prática jurídica. É essa finalidade indutora que se articula a proposição de um postulado em prol da máxima eficácia do direito à cidade. Através desse postulado, as resoluções dos conflitos sociais envolvendo a política urbana que sejam juridicamente enfrentadas devem se orientar pela busca da construção hermenêutica que melhor atenda ao princípio jurídico do direito à cidade.

Com isso, das múltiplas interpretações possíveis das regras jurídicas aplicáveis à política urbana, deve-se escolher fundamentadamente aquela que melhor se compatibiliza com o referido princípio, fazendo com que a decisão seja consistente com sistema jurídico nacional, em especial o subsistema urbanístico. Em tal linha de raciocínio, os institutos jurídicos pátrios, quando referidos a uma situação jurídica urbana, devem se submeter à reconstrução normativa do direito à cidade, viabilizando uma adequação social da norma de decisão, ainda que sua origem deriva de outros momentos históricos ou de matrizes teóricas diversas. Por exemplo, a propriedade privada, as ações possessórias, o exercício do poder de polícia, entre outros, devem ser reinterpretados considerando o direito à cidade.

Não se objetiva defender o direito à cidade como um superprincípio ou panaceia para as questões urbanas. Em primeiro lugar, não é razoável defender em abstrato a sua prevalência irrestrita e absoluta. Em segundo lugar, a elevação da importância normativa do direito à cidade tenderá a uma ampliação da disputa em torno do seu sentido normativo. No entanto, a busca por máxima eficácia propõe o dever jurídico de considerar o direito à cidade como parâmetro normativo cogente que deve necessariamente participar da construção da norma de decisão. Esse dever de participar não significa, reitera-se, a sua prevalência, mas sim que não deve ser descartado de antemão ou ser tratado meramente como passagem retórica.

Seja na construção de uma decisão judicial ou na definição de uma política pública, deve-se observar que modo a atuação estatal é consistente com o Direito à Cidade. A título de exemplo, as decisões que determinam os despejos coletivos em ação de reintegração de posse sem a oitiva da outra parte, devem passar a considerar o argumento da função social da propriedade na construção da fundamentação ou da definição de uma obra pública, ou de um licenciamento urbano devem ter a sua juridicidade análise não apenas mediante regras esparsas, mas de uma análise que considere tais regras a partir do balizamento e da reconstrução dos princípios balizantes.

Realça-se que a máxima eficácia proposta que se inserem na perspectiva macro da justiça espacial de Mihalopoulos-Philippopoulos (2015), ou seja, envolve os conflitos relativos ao espaço sem a pretensão de reduzir a complexidade, a contingência e as disputas intraprincípios. Ainda que seja importante afirmar a perspectiva coletiva dos seres humanos, repercutindo na construção dos seus valores, da língua, da cultura e das tradições, não é factível visualizar um horizonte assentado em perspectivas estritamente consensuais ou fundadas numa moralidade comunitária. Em acréscimo, enquanto princípio que atua na reconstrução das regras, o direito à cidade não incide sobre o caso sem a mediação dessas, de modo que seu alcance sempre estará limitado pelas possibilidades normativas.

O direito à cidade proposto compreende uma previsão normativa que visa auxiliar a estabilizar as expectativas normativas (vivência) e regular as ações no espaço urbano (eficácia), atuando seletivamente sobre os mais variados pleitos que existam na vida urbana. Esse filtro seletivo das expectativas normativas exercido pelo marco constitucional e legal da política urbana pós-1988, além da justificativa de diferencial sistêmico, deve ser considerado importante não em razão da sua origem filosófica ou do respaldo acadêmico a ele atribuído, mas sim da construção paciente e insistente por parte dos movimentos sociais em ver a pauta da reforma urbana positivada com o propósito de modificar o procedimento estatal tradicional, qual seja: a exclusão e a espoliação urbana. Como relatado no capítulo 3, a pauta da reforma urbana se torna robusta a partir da década de 1960 e volta a se fortalecer ao final da década de 1970. Esse retorno compreendeu a emergência de uma pauta de reivindicações de cidadania que se converteu, ao longo da década de 1980, em reivindicações de direitos. Após a promulgação da Constituição de 1988, foram elaboradas diversas leis federais, estaduais e municipais para conferirem densidade a uma nova face da política urbana nacional.

Caso os processos democráticos e de cidadania sejam levados a sério pelos aplicadores do direito, tomando consciência que os direitos e as reivindicações apresentados à reflexão jurídica não são entidades abstratas para fins de livre especulação do aplicador do

direito, o papel social a ser assumido por quem interpreta e aplica a norma é o de dar o mais sincero retorno à sociedade. A legislação, quando visa estabelecer expectativas normativas, faz promessas a sociedade de que, diante do não cumprimento, deverão existir consequências<sup>400</sup>. A busca por tais consequências e pela conformação jurídica da política urbana é, em tal sentido, um exercício de sinceridade jurídica e institucional que compreende, assim, o reconhecimento da legislação como um ato de fala completo, compreendendo as dimensões atribuídas por John Searle.

Conforme a teoria dos atos da fala de John Searle (1970), o uso da linguagem — e o direito se expressa através da linguagem — compreende a prática de quatro dimensões distintas: a enunciação de palavras, atos proposicionais, atos ilocucionários e atos perlocutórios. Os atos proposicionais compreendem utilizar referências e predicções. Os atos ilocucionários são atos que se realizam através da própria expressão, como a realização de uma promessa, exorbitando a dimensão de referir e predicar<sup>401</sup>. Já os atos perlocucionários compreendem os efeitos e as consequências a ele atribuídos<sup>402</sup>.

Trazendo tais considerações para legislação urbana conectada ao direito à cidade, não se deve limitar a norma jurídica à enunciação de significados (como, por exemplo, informar quais são os componentes do direito à cidade), nem à dimensão da promessa ou das obrigações, mas, conseqüentemente, buscar em tais expressões linguísticas a efetivação da sua dimensão perlocutória. Contudo, entre a dimensão ilocucionária (expressar uma promessa ou ordem) e a produção dos efeitos (perlocutório), um ato de fala sincero (como a expressão linguística da norma jurídica) deve conter uma atuação no sentido do seu cumprimento. Em outros termos, deve ser elaborada para ser cumprida e não figurar apenas como a demonstração de boas intenções.

---

<sup>400</sup> Do ponto de vista da teoria dos sistemas, regulação das condutas (eficácia) contribui para a função primária e fundamental do direito: a estabilização das expectativas normativas (vivência). Para um rigoroso enfrentamento da questão, recomenda-se o trabalho Edvaldo Moita (2014).

<sup>401</sup> Nas palavras de Searle (1970, p.23): “Assim, separamos as noções de referência e predicado das noções de atos de fala completos, como afirmar, questionar, comandar, etc. A justificativa para essa separação reside no fato de que a mesma referência e predicção podem ocorrer na realização de diferentes atos de fala completos. Austin batizou esses atos de fala completos com o nome de "atos ilocucionários", e daqui em diante utilizarei essa terminologia. Alguns dos verbos em inglês que denotam atos ilocucionários são "afirmar", "descrever", "asseverar", "advertir", "observar", "comentar", "comandar", "ordenar", "solicitar", "criticar", "desculpar-se", "censurar", "aprovar", "dar as boas-vindas", "prometer", "objetar", "exigir" e "argumentar". Austin afirmou que existem mais de mil expressões desse tipo em inglês”.

<sup>402</sup> Ainda com John Searle (1970, p.25): “Desejo agora adicionar às três noções mencionadas a noção de ato perlocucionário de Austin. Correlacionada à noção de atos ilocucionários está a noção das consequências ou efeitos que tais atos têm nas ações, pensamentos ou crenças, etc., dos ouvintes. Por exemplo, ao argumentar, posso persuadir ou convencer alguém; ao advertir alguém, posso assustá-lo ou alarmá-lo; ao fazer um pedido, posso fazê-lo realizar algo; ao informá-lo, posso convencê-lo (esclarecer, educar, inspirar) ou fazê-lo perceber. As expressões em itálico acima denotam atos perlocucionários”.

Obviamente, considerando a dupla contingência que separa quem produz o texto normativo quem aplica a norma, a promessa e a sinceridade de um (legislador) só poderão ser confirmadas pela ação do outro (aplicador). Esse outro (aplicador) terá o desafio de cumprir tais promessas normativas em circunstâncias que não foram totalmente antecipadas pelo legislador, bem como existirão fatores estruturais influenciando a sua ação. No entanto, o aplicador se encontra numa situação a qual é investido institucionalmente e deve buscar cumprir as promessas que o sistema jurídico endereça à sociedade. Logo, deve buscar a máxima eficácia do direito à cidade para demonstrar esse compromisso.

Após décadas de construção social da legislação urbana, atuar juridicamente como se os referenciais jurídicos não tivessem mudado e que não existissem novas orientações para a formação da regra de decisão jurídica, consiste na formulação de uma prática e de uma dogmática jurídica que não é apartada da realidade, mas sim que realiza a opção por manter um padrão de exclusão social que deveria ser combatido com fundamento na Constituição Federal.

A incapacidade da ordem jurídica de performar (prejuízo de eficácia) consoante a promessas constitucionais e legais realizadas não gera imunização das críticas ao sistema jurídico, pois não exerce influência sobre a vivência normativa da sociedade. Em tal perspectiva, a suposta boa vontade do legislador não é capaz, por si, de produzir um efeito de desmobilizar a luta popular por desviar o foco dos movimentos sociais. Pelo contrário, a consequência social dessa ineficácia resulta em um quadro de ceticismo e de descrença na ordem jurídica.

A realização de atos de fala completos deve se efetivar com o objetivo da superação de uma razão cínica que parece se disseminar na política urbana nacional. Nesse ponto, pode-se valer da provocadora obra de Peter Sloterdijk (2012), sobretudo a sua crítica da razão cínica<sup>403</sup>. Embora o autor não esteja preocupado diretamente com questões jurídicas, sua obra pode fornecer elementos interpretativos para o atual estágio do sistema jurídico-urbanístico nacional.

O filósofo alemão propõe duas compreensões de cinismos ao longo da história do pensamento ocidental. O primeiro deles é o cinismo<sup>404</sup> do Diógenes, o qual é caracterizado como uma forma pensar e de agir que demarca uma originalidade e uma crítica aos valores dominantes e a autoridade. O cinismo de Diógenes é compreendido por Sloterdijk positivamente, dado que realiza uma resistência aos excessos e ao idealismo das linhas de

---

<sup>403</sup> Para uma reflexão envolvendo Direito à Cidade e razão cínica, mas tomando por referência teórica a obra do filósofo brasileiro Vladimir Safatle, conferir Rodrigues (2021).

<sup>404</sup> Para distinguir as duas formas de cinismo, Sloterdijk utiliza a grafia grega: *kynike*.

pensamento dominantes na filosofia grega. Todavia, o segundo cinismo trabalhado por Sloterdijk compreende o cinismo contemporâneo germinado por toda modernidade, mas que sua maturidade é encontrada apenas no rescaldo do iluminismo<sup>405</sup>.

Essa segunda razão cínica renúncia à verdade, mas, não apenas, usa da falsidade como estratégia habitual e contumaz. Diferente do cinismo de Diógenes, que marca uma posição original em face das tradições, representando certa antecipação da transvaloração dos valores nietzschiana (Sloterdijk, 2012, p.696), o cinismo contemporâneo representa a plena integração e homogeneidade à vida contemporânea. Em certa medida, o cínico passou a ser o realista, negando qualquer orientação normativa e atuando apenas na perspectiva do que é útil e inútil. O desenvolvimento do cinismo, por sua vez, ganha sofisticação, uma vez que o vigarista sem formação passa a se tornar o vigarista especializado. Segundo Sloterdijk (2012), em sua crítica da razão cínica, as ideologias mais duras e inflexíveis cederam à flexibilidade em face dos ideais de autoconservação.

Nos termos apresentados, o que significa a superação da razão cínica em referência ao direito à cidade?

A superação proposta visa justamente deixar para trás uma postura prática e profissional que desconsidera o caráter vinculatório das normas constitucionais e legais, negando que tais construções são feitas apenas para a ilusão das massas ou a autoenganação dos juristas<sup>406</sup>. Ainda que o Direito não possa agir soberanamente e onipotente sobre a sociedade e reconhecendo-se que os influxos de outros sistemas sociais não podem ser completamente eliminados, não se deve admitir postura argumentativa daqueles que atuam no sistema jurídico no sentido de internalizar na sua atuação prática que as normas jurídicas são elementos subjugados aos interesses políticos e mercadológicos. Admitir essa postura é conceder uma vitória completa aos interesses casuísticos que atuam incessantemente para a privatização e para a mercantilização do espaço urbano.

Para o cinismo jurídico, diferentemente do que propõe Marcelo Neves, o direito começa em cada caso. Diante de um conflito social urbano, não importa as construções constitucionais e legais conquistadas arduamente durante décadas, pois se trabalha como se as instituições jurídicas oitocentistas, do código de Beviláqua e de um individualismo possessivo,

---

<sup>405</sup> Segundo Sloterdijk (2012, p.129), “Prosseguir o Esclarecimento significa preparar-se para que tudo aquilo que é mera moral na consciência seja alijado pelo amoralismo inevitável do real e efetivo”

<sup>406</sup> Nas palavras do autor (Sloterdijk, 2012, p.513): “por isso, tempos de gestos vazios e de uma fraseologia tramada de maneira refinada, nos quais reservas privadas, contramundos e ironias se escondem sob toda palavra oficial e nos quais fluem submonólogos mudos sob as elocuições públicas, dos quais só o iniciado, o parceiro de corrupção, o concomitante decadente e irônico sabe, são tempos cínicos”.

permanecem intocadas. Em face de um caso específico, a construção da regra de decisão não parte de um diálogo hermenêutico entre ordem jurídica e caso concreto, mas sim entre o segundo e interesses políticos e econômicos. Ao não se constranger pelo direito, não há problemas em recortar a ordem jurídica em diversos pedaços para aplicar apenas aquilo que é útil (Sloterdijk, 2012, p.640).

Desse modo, torna-se indiferente se uma lei urbana específica contradiz ou distorce o plano diretor, se algo construído democraticamente ao longo de anos é alterado por um projeto de lei não submetido ao debate público e aprovado com incrível celeridade, se o direito de construir pode ser exercido acima da altura e dos coeficientes máximos, se as operações urbanas consorciadas podem ser executadas sem estudo de impacto de vizinhança, se as leis específicas regulamentadoras dos instrumentos de política urbana não são aprovadas (ou seus projetos de lei sequer encaminhados) após o prazo assinalado pela legislação, se as regras do plano diretor são suspensas para viabilização de grandes eventos ou projetos especiais, se a política de moradia não se atenta para todas as dimensões da moradia adequada ou se o jovem ou periférico passa a ser tratado como criminoso potencial e compreendido a partir da lógica do inimigo interno.

Através das distorções acima listadas, todo o aparato protetivo do direito é descartado como um idealismo inútil e substituído por um realismo cínico<sup>407</sup>, que não se constrange por não seguir a normatividade<sup>408</sup>. Os textos legais são pinçados, manipulados e distorcidos para atender ao interesse de ocasião. Como expressão por excelência do cinismo no direito está o conjunto de debates em torno do papel do Plano Diretor enquanto conformador da política urbana no Recurso Extraordinário n. 607.940. Durante os debates para fixação da tese de repercussão geral, os ministros se dividem e, ao proporem uma tese que sequer era seguida no próprio recurso extraordinário, os Ministros Marco Aurélio Mello e Ricardo Lewandowski classificam a tese como um faz de conta. Há, portanto, uma cisão entre a dimensão ilocucionária e a perlocutória.

---

<sup>407</sup> Nas palavras de Sloterdijk (2012, p.697) “O risco de tais metamorfoses realistas é evidente: ele facilmente se transforma em uma tendência por substituir o ruim pelo ainda pior. É um caminho curto o que conduz da “suspensão” *kynike* da filosofia para o autodestemido cínico daquilo que a grande filosofia tinha corporificado em seus melhores aspectos”.

<sup>408</sup> O diálogo concreto com a sociedade e com as circunstâncias sociais não devem significar, necessariamente, realismo cínico. Contudo, essa abertura para o ambiente extrajurídico deve ser mediada com o fim de produzir uma heterreferência adequada, ou seja, a capacidade de aprendizado que não represente um desvirtuamento da lógica jurídica. Há evidências históricas suficientes para compreender que nem toda negação das formas e dos procedimentos jurídicos serão, necessariamente, progressistas e emancipadores, dado que a subversão do sistema jurídico também foi empreendida por ações ditatoriais, fascistas e totalitárias.

Uma aplicação jurídica cínica consiste num raciocínio extremamente casuístico ou que emprega uma racionalidade *ad hoc*, realiza um cálculo estritamente político ou econômico. O cínico se coloca como o mais realista e o pragmático possível, exigindo a sua plena adequação às estruturas sociais e políticas privilegiadas, dado que toda crítica é vista como pueril ou irresponsável. Ademais, o cinismo jurídico usa o direito contra o próprio sistema jurídico. Formas e institutos são manipulados para que por vias oficiais seja desconstruída a ordem jurídica constitucional. Trata-se uma gradual revogação do direito democrático pelo direito oligárquico dos detentores do poder.

Nesse ponto, pode-se questionar pertinentemente: seria o postulado da máxima eficácia do direito à cidade suficiente para eliminar o cinismo presente na condução da política urbana brasileira? Certamente não, pois tal cinismo se espraia por diversos sistemas sociais, existindo uma limitada capacidade no direito para se imunizar contra tal influência e para contribuir para que os demais sistemas também sejam blindados. O postulado proposto não é panaceia, mas um compromisso de sinceridade intelectual e responsabilidade ética no sentido de combater, naquilo que for possível, a sua presença no direito.

Desse modo, o papel desse postulado é levar a sério a luta por emancipação e por cidadania efetuada por movimentos sociais na última década, de modo a conceder respostas juridicamente consistentes com o novo quadro normativo (constitucional e legal) estabelecido. Ora, dado que o Direito necessita, para a sua autorreferência, condições extra-sistêmicas como a existência de uma esfera pública plural, ele deve cumprir a sua função de manutenção de tal esfera pública. Essa função, ao seu turno, não será cumprida enquanto inexistir responsividade às demandas sociais, dado que o descrédito no Estado de Direito e na Democracia crescem em face da não correspondência das expectativas sociais com as expectativas normativas que o sistema jurídico planeja estabilizar.

Uma legislação que se propõe progressista pode conseguir obter apoio social e ampliação da confiança da sociedade na democracia. No entanto, essa relação de confiança é perdida em face da não efetivação das promessas constitucionais e legais. Seria desprezar a capacidade crítica da população crer que a cada sinalização oficial em torno de direitos previstos em leis e em políticas públicas, ainda que não efetivados, ocorresse uma acomodação social e uma consequente desmobilização política.

Nesse ponto, há uma circularidade entre a eficácia da ordem jurídica e as condições sociais, econômicas e políticas para a sua efetivação. Não há uma via de mão única no esquema de que primeiro se promova o desenvolvimento econômico e social e posteriormente o sistema jurídico irá funcionar adequadamente. Nem no sentido de que o sistema jurídico seja o redentor

das mazelas sociais, atuando tal qual uma vanguarda iluminista que tutela a coletividade. A mudança deverá ser executada em múltiplas frentes, passando por reformas sociais, econômicas e jurídicas. Quanto ao direito, cabe atuar na operação em autorreferência e na reflexão consistente para que os processos construídos politicamente sejam executados com sinceridade e correção. Ao direito, também, cabe indicar quais temas devem ser pensados e resolvidos não com base nos códigos do sistema econômico, mas a partir de uma lógica que lhe é própria.

## 7 CONCLUSÃO

Ao longo do presente trabalho, empreendeu-se uma investigação em torno da natureza jurídico-normativa do direito à cidade. Partiu-se do reconhecimento de que o conceito do Direito à Cidade assume uma polissemia decorrente das diferentes formas de pensá-lo e fundamentá-lo. Em tal sentido, o conceito, originado na filosofia de Henri Lefebvre, foi posteriormente apropriado pelo urbanismo, pela geografia, pela sociologia, pelo direito e pelo discurso político.

A pesquisa consistiu em trabalho de acentuada ênfase teórica, mas cujo material levantado para reflexão envolve documentos históricos e trabalhos empíricos, o que representou um esforço de produzir uma teorização que esteja em diálogo e em contato com a realidade social, política, econômica e institucional.

Destaca-se que a defesa da importância de uma investigação especificamente jurídica ocorre sem desconsiderar a relevância da pluralidade de discursos. O direito não pode e, acrescenta-se, nem deve ter monopólio sobre o direito à cidade. Entretanto, a dimensão jurídica não está, até a atualidade, devidamente desenvolvida, razão pela qual se empreendeu a presente pesquisa. Defende-se a importância da construção de uma estrutura conceitual e argumentativa sólida sobre o direito à cidade para contribuir para o seu avanço, através da construção de referências que orientem o processo decisório em política urbana ou a crítica a tais decisões.

No primeiro capítulo sobre o direito à cidade na teoria urbana ficou evidenciado como o horizonte emancipatório do direito à cidade pode até incluir o sistema jurídico, o que não é um consenso entre os autores indicados, mas nunca é resumido por ele. Trata-se de uma articulação filosófica que almeja uma nova sociabilidade e uma nova relação com o espaço urbano que reclama pela superação da forma capitalista de produzir a cidade.

Em seguida, a reflexão do direito à cidade passou a ser encarnada na luta dos movimentos sociais urbanos brasileiros. A análise histórica revelou uma conexão da pauta popular com a construção filosófica e teórica, mas jamais uma dependência. Assim, verificou-se que a reivindicação dos movimentos sociais urbanos em torno do direito à cidade exorbitou a construção acadêmica não apenas em relação ao conteúdo, mas também quanto às estratégias. Ao todo foi analisado um período de 60 anos (1963–2003) sobre a maturação da legislação urbana no país, com a indicação dos seus fluxos e refluxos. Demonstrou-se a intensa conflituosidade e a enorme complexidade que atravessa as matérias urbanas, indo muito além de uma mera ordenação formal do espaço urbano.

Ainda no capítulo terceiro, trabalhou-se um paralelo entre o projeto constitucional e a política urbana brasileira, indicando a conexão de que a efetividade dos objetivos da Constituição de 1988 demandam uma política urbana consentânea com a construção de cidades mais justas e solidárias. Com isso, não é surpresa que forças sociais e econômicas que se opunham ao projeto político da Constituição tenham na reformulação de legislação urbanística uma pauta da sua agenda política. Constatou-se, por fim, que, a despeito da origem europeia, o direito à cidade ganhou força e substância nas lutas brasileiras e na urbanização ocorrida nos países fora do centro do capitalismo. O direito à cidade não é, portanto, uma ideia fora do lugar importada da Europa, pois sua significação emancipatória foi redefinida no Brasil com destacado grau de autonomia e criatividade.

Logo, respondendo à primeira questão levantada na introdução do trabalho (qual a distinção de uma abordagem filosófico-política do direito à cidade para uma abordagem jurídica?), verifica-se que o sistema jurídico opera uma despotencialização política do conceito. Em outras palavras, ao assumir uma feição jurídica, o direito à cidade não é mais articulado como uma proposta revolucionária e emancipatória, integrando o esquema de razões e valores integrantes da ordem jurídica, daí a necessidade de se ter uma leitura apropriada ao direito.

No quarto capítulo, assumindo uma análise mais dogmática e de técnica jurídica, o direito à cidade foi abordado neste trabalho como um complexo normativo que envolve diversas posições jurídicas fundamentais. Essas diversas posições compreendem múltiplos conteúdos e múltiplas funções na ordem jurídica desdobrados na seguinte sequência: conteúdo, estrutura normativa e operacionalidade.

Quanto ao conteúdo (respondendo à questão sobre qual o conteúdo do conceito jurídico de direito à cidade com base na ordem jurídica brasileira), defendeu-se que a moradia assume posição central no direito à cidade. Contudo, a ela são adicionadas as dimensões da sustentabilidade (econômica, social e ambiental), infraestrutura, serviços públicos, saúde e saneamento, mobilidade urbana, lazer, planejamento e participação democrática. Pontuou-se, também, que o conteúdo do direito à cidade é atravessado pela historicidade, de modo tal que o seu sentido normativo deve ser compreendido como suscetível de acréscimo de novos conteúdos, não existindo a primazia dos conteúdos clássicos sobre novos nem o inverso. Assim, verifica-se que novas pautas como as questões de gênero, raça, idade, deficiência, entre outros, interagem normativamente com o direito à cidade e permitindo a sua constante renovação.

Quanto à operacionalidade (respondendo ao questionamento sobre como o direito à cidade pode ser operacionalizado na conformação das decisões judiciais e administrativas relacionadas à política urbana nacional), pontuou-se que o direito à cidade, ao assumir múltiplas

dimensões jurídicas fundamentais, poderá, a depender do caso, assumir a estrutura normativa de princípio ou de norma regra. Nega-se, assim, uma classificação estanque e abstrata do direito à cidade, dado que sua funcionalidade jurídica se ajusta ao campo da normatização.

O direito à cidade é apresentado como norma-princípio para atuar na função de interpretação das demais normas jurídicas integrantes do sistema jurídico urbanístico brasileiro. Essa função interpretativa desempenha uma abertura crítica e reflexiva das regras e dos instrumentos urbanísticos, de modo a ajudar na construção da regra de decisão que de fato irá determinar a atividade de aplicação do direito (aqui trabalhado tanto a decisão administrativa como a decisão judicial). Essa reconstrução dos instrumentos urbanísticos à luz do direito à cidade tem como finalidade garantir que a sua implicação não promova ações e resultados que contradigam os objetivos constitucionalmente estabelecidos.

Da primeira proposição, extrai-se uma segunda finalidade de realizar uma concordância normativa dos instrumentos de política urbana. Verificou-se que os instrumentos urbanísticos não carregam consigo uma essencialidade que garanta a eles, em qualquer caso, um resultado único e consentâneo com a política urbana constitucional. De tal modo, a atividade de aplicação dos instrumentos deve estar sujeita a um parâmetro de juridicidade constitucional da medida, para evitar que a ação estatal não agrave as ilegalidades e injustiças no espaço urbano. Logo, o direito à cidade demanda que os conteúdos que lhes são componentes sejam aplicados considerando a sua interação recíproca e mútua influência, de modo que cada elemento tenha o sentido normativo condicionado pelos demais.

Ao falar do direito à cidade enquanto princípio, cuidou-se de indicar a teoria principiológica a qual o trabalho se filia. Nesse sentido, o presente trabalho não aderiu às teorias dominantes na produção acadêmica nacional orientada pela teoria de Robert Alexy e de Ronald Dworkin, onde os princípios são defendidos com base na sua força moral. Essas teorias, ao sujeitar o direito à moral, pressupõem uma redução de complexidade social que não é compatível com a sociedade brasileira e de uma democracia plural.

Em caminho diversos desses autores, o presente trabalho se orienta pela teoria principiológica de Marcelo Neves. Para Neves, os princípios atuam no sistema jurídico para garantir o fechamento operacional (ou seja, o direito não deve se sujeitar à economia, à política e à moral) e a complementar a abertura cognitiva que garanta a adaptação do direito à realidade complexa que será normatizada. Assim, princípios e regras interagem e se influenciam mutuamente via movimento concertado entre regras e princípios. Esses princípios e regras se complementam para evitar a completa indeterminação jurídica ou sua completa indeterminação.

Por fim, admite-se que o direito à cidade seja aplicado em casos que envolvam o estado de vulnerabilidade e de necessidade social como uma norma regra. Em tal sentido, o direito à cidade ofereceria uma determinação definitiva em favor da proteção das camadas mais vulneráveis e excluídas da população. Consubstancia-se, assim, como uma norma de proteção e de defesa dos mais vulneráveis cuja aplicação não deve estar sujeita a argumentos como reserva do possível ou eficácia limitada dos direitos de feição social. Ademais, abre espaço para reflexão e legitimação de atos que, a despeito de uma aparência de ilicitude, podem ser tutelados pela nossa ordem jurídico-constitucional. Há, assim, uma diferenciação normativa em favor dos mais vulneráveis, de modo a dar primazia de proteção sobre outros direitos e interesses juridicamente tutelados. Todavia, a realização do projeto normativo do direito à cidade não se divorcia das condições sociais e concretas nas quais ele deverá ser aplicado. Assim, a profunda desigualdade social e a desigual integração ao sistema jurídico no país refletem numa prática jurídica inconsistente que vai gradualmente promovendo a erosão do direito à cidade e da política urbana nacional.

Em primeiro lugar (passando-se a responder à questão dos obstáculos políticos, econômicos e teóricos que impedem uma operação juridicamente autônoma do direito à cidade), demonstrou-se que a prática reiterada de compromissos dilatórios compreende um constante adiamento da regulamentação da política urbana. Da Constituição para o Estatuto da Cidade, desse para os planos diretores e, após esses, para as legislações municipais específicas. Enfatizou-se que, embora nocivo para a efetividade da ordem jurídica, a generalização dos compromissos dilatórios em política urbana torna superficial e estritamente pontual qualquer caminho jurídico para a solução dos problemas. Ações como o mandado de injunção não conseguem solucionar plenamente a omissão legislativa diante de uma ordem normativa tão complexa, intrincada e relacionada como a urbanística.

Trabalhou-se, também no capítulo quinto, a violação de um planejamento urbano isonômico e republicano no país, por haver constante submissão do plano diretor e dos instrumentos de política urbana a interesses particularistas. Esses interesses particularistas influenciam valorações judiciais e legislativas incompatíveis com a Constituição, realizando uma proteção excessiva de interesses econômicos do mercado e uma proteção insuficiente dos socialmente vulneráveis. A submissão da política urbana a interesses particularistas se expressa, por exemplo, na ausência de reconhecimento de um devido processo legislativo para o Plano Diretor. Aqui, uma lei que deve ser obrigatoriamente construída com participação social é posteriormente alterada por leis isentas de participação. A possibilidade de alteração reside numa leitura antiquada de que as leis podem ser simplesmente alteradas por atos normativos de

igual hierarquia, sem considerar integralmente o caminho seguido para a produção do ato legiferante. Com isso, a construção democrática pode ser posteriormente alterada e assim confere uma excessiva abertura para posterior intrusão de interesses particularistas e desfiguração do caráter democrático.

A inexistência de um tratamento isonômico em matéria de política urbana se expressa igualmente no fenômeno do urbanismo *ad hoc*. Esse fenômeno compreende a possibilidade de criar vias jurídicas para a criação de exceções urbanísticas. Tais exceções estão dissociadas de uma visão global de planejamento e se expressam mediante um sistema de outorgas executado sem critérios fortes para resguardar o interesse público. Há, assim, uma precificação para a obtenção de uma regulação jurídica que esteja à medida de operações de mercados que atendam a projetos e eventos pontuais. Essa precificação é o reverso de um sistema jurídico autônomo, dado que se sujeita ao código binário do sistema econômico e não aos padrões de licitude e ilicitude, consolidando as relações de subcidadania e sobrecidadania.

A insuficiência do sistema jurídico em colaborar para a construção de cidades mais justas e democráticas acaba por amplificar as injustiças, os conflitos e a violência urbana. Para lidar com tais problemas, no lugar de promover uma renovação de nossa democracia, existe uma crescente aposta no recrudescimento dos mecanismos de controle territorial e social. Para tanto, a militarização do cotidiano se amplia e assume nova frente em torno das guardas municipais. Esses órgãos, que apesar de civis mobilizam, em parte de sua atuação, uma estética e uma linguagem militarizada, cujo registro atua na identificação dos inimigos públicos, efetivam uma gestão urbana de controle e não de emancipação.

Para vencer os inúmeros desafios do quinto capítulo, a tese fixa algumas sínteses propositivas no capítulo final. Em primeiro lugar, o direito à cidade promove no sistema jurídico uma espacialização da pauta dos direitos humanos e fundamentais. Com isso, o objeto regulatório do direito urbanístico contemporâneo não é uma mera ordenação físico-territorial nem a concessão de segurança jurídica para o mercado imobiliário, mas a promoção da construção de cidades justas, iguais e inclusivas com fundamento nos direitos que resguardam a dignidade humana. Para essa promoção, o direito urbanístico contemporâneo é, através da sua renovação pelo direito à cidade, reformulado e reestruturado para compreender questões de densidade política e axiológica que compõem as discussões de direitos fundamentais.

Acentua-se que não é uma simples constitucionalização do direito urbanístico, mas também uma espacialização urbana e crítica dos direitos fundamentais. Esse duplo movimento que redefine simultaneamente os direitos fundamentais e a política urbana se encaixam com a concepção apresentada por Marcelo Neves de hierarquias entrelaçadas. Com isso, o processo

de construção concreta do sistema jurídico-urbanístico apenas se inicia na Constituição, mas atravessa diversas fases que devem ser objeto de análise jurídica, tais como a legislação infraconstitucional e as decisões judiciais e administrativas.

Uma pesquisa jurídica não esgota as possibilidades do direito à cidade em razão do fato de que a complexidade social é maior do que o sistema jurídico. Assim, há uma constante pressão que ora ameaça o sistema jurídico, mas ora pressiona para a sua renovação. Logo, o cerne da questão não está na existência de expectativas diferentes daquelas que são asseguradas pelo direito, mas como o esse consegue lidar com essas diferenças e se pode aprender cognitivamente sem desnaturar. O fazer jurídico é um permanente encarar da incompletude. É uma ação sempre inconclusa. Entretanto, a incompletude não é autorização para não buscarmos a máxima efetividade do sistema jurídico e do direito à cidade. A reflexão jurídica não deve ser construída para fragilizar a normatividade do sistema jurídico e submetê-lo a interesses extrajurídicos, dado que se trata de uma tarefa a ser desempenhada de forma situada e comprometida.

O direito não será redentor nem panaceia, mas há uma função a cumprir. A sua presença na sociedade contemporânea é inevitável, então o que é feito a partir do sistema jurídico é uma questão fundamental para a sociabilidade contemporânea. É necessário reconhecer que quando a sociedade constrói as cidades, o sistema jurídico e a democracia, está-se a construir a si mesma. Há assim uma conexão entre identidade, liberdade e sociabilidade.

O presente trabalho abre, portanto, novos horizontes de pesquisa, tais como: desenvolvimento de uma técnica legislativa que elimine os compromissos dilatórios e que deixem o recurso à legislação específica apenas em caso de necessidade; criação de recursos e alternativas que viabilizem a contenção da expansão da lógica militar sobre a política urbana; construção de novas perspectivas que aliem o planejamento urbano com a flexibilidade democrática sem implicar na prevalência de interesses privatistas e privatizantes e, por fim, o desenvolvimento de uma teoria da decisão urbanística e administrativa que permita um controle de consistência adequada.

Esta tese não afasta outras nuances e outros caminhos de investigação, mas se trata de uma pesquisa que reconhece sua situação e seu ponto de partida nas ciências jurídicas. Ela envolve uma crítica ao direito, mas não um abandono do direito, pois esse não é tratado como essencialmente excludente ou essencialmente aliado dos interesses econômicos hegemônicos. Pelo contrário, o direito é trabalhado como instrumento e tecnologia que é constituído a partir da imanência das demandas e das necessidades humanas e sociais, sendo, portanto, objeto de disputa e tensão.

## REFERÊNCIAS

ACKERMAN, B. **We the people: foundations**. Cambridge: Harvard University Press, 1991.

ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, 2010, p. 103–119.

ABRAMO, P. A Cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)**, v. 5, p. 12–32, 2007.

\_\_\_\_\_.; FARIA, T. C. Mobilidade residencial na cidade do Rio de Janeiro: considerações sobre os setores formal e informal do mercado imobiliário. In: **XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP**, 1998.

AGAMBEN, G. **Estado de exceção**. Trad. Iraci D. Poletti. São Paulo: Boitempo, 2004.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (Brasil). **Atlas esgotos: despoluição de bacias hidrográficas**. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Brasília: ANA, 2017.

ALBUQUERQUE, F.B.; BARBOSA, G. B.; CARVALHO, H. S. Direito à moradia no orçamento de Fortaleza: uma análise dos gastos públicos municipais com habitação de interesse social de 2010 a 2017 no contexto da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida. **Direito da Cidade**, v. 13, p. 1596–1630, 2021.

ALDIGUERI, C. R.; ROSA, S. V. O instrumento da outorga onerosa em Fortaleza como estratégia de valorização imobiliária. **Cadernos Metrópole**, v. 24, n. 53, p. 337–362, jan. 2022.

ALEGRIA, P.; BULGARELLI, L.; PINHEIRO-MACHADO, R. Movimentos sociais contemporâneos: um balanço da produção de teses e dissertações em antropologia (2008–2018). BIB — **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S.l.], n. 93, p. 1–27, 2020. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/512>. Acesso em: 21 jan. de 2023.

ALFONSIN, B. de M. Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte: Fórum, v. 1, n. 1, p. 33–49, 2015. DOI: 10.55663/rbdu.v1i1.395. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/395>. Acesso em: 14 jan. de 2023.

ALMEIDA, F. P. L. DE. Os princípios constitucionais entre deontologia e axiologia: pressupostos para uma teoria hermenêutica democrática. **Revista Direito GV**, v. 4, n. Rev. direito GV, 2008, 4(2), p. 493–515, jul. 2008.

ALMOND, G. A; VERBA, S. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. Princeton University Press, 1963.

AMANAJÁS, R.; KLUNG, L. B. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In: COSTA, M. A; QUEIROZ, M. T; FAVARÃO, C. B. (Org.) **A nova**

**agenda urbana e o Brasil:** insumos para sua construção e desafios à sua implementação. Brasília: Ipea, 2018.

ARANTES, P. F. **Em busca do urbano:** marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970. *Novos estudos CEBRAP*, n. Novos estudos. CEBRAP, n.83, 2009, p. 103–127, mar. 2009.

ARAÚJO, J. A. Sobre a cidade e o urbano em Henri Lefebvre. **GEOUSP-Espaço e Tempo**. São Paulo, n.31, p.133–142, 2012.

ARENDT, H. **A condição humana**. Trad. Roberto Raposo; revisão técnica e apresentação Adriano Correia. 13. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2020.

ARRUDA, P. R.; SANTOS, J. C. B. M.; DIAS, D. M. S. Capitalismo, Globalização e a Proposta de Direito à Cidade de Henri Lefebvre. **Direito da Cidade**, v. 11, n.3, 2019, p. 87–106.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA E DAS OLIMPÍADAS. **Megaeventos e violações no Brasil**. Disponível em: <https://apublica.org/wp-content/uploads/2012/01/DossieViolacoesCopa.pdf> Acesso em 15 jan. 2023.

ATIENZA, M. **Argumentação legislativa**. Trad. Diógenes Moura Brenda. São Paulo: Contracorrente, 2022.

ÁVILA, H. B. **Teoria dos Princípios**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

AVRITZER, L. O estatuto da cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 91, p. 205–219, 2010.

AZEVEDO, A.V. *et al.* **Carta do Embu**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1976. Disponível: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894685/mod\\_resource/content/0/08%20Carta%20do%20Embu.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894685/mod_resource/content/0/08%20Carta%20do%20Embu.pdf) Acesso em: 21 maio de 23.

BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia**, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/constituicao-do-estado-da-bahia-de-05-de-outubro-de-1989> Acesso em 20 maio de 23.

BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 0303489-40.2012.8.05.0000**. Requerente: Ministério Público do Estado da Bahia. Requerido: Município de Salvador e outro. Disponível em: [https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/TJBA\\_ADI\\_LOUS\\_PD\\_SALVADOR.pdf](https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/TJBA_ADI_LOUS_PD_SALVADOR.pdf) Acesso em: 20 maio de 23.

BARCZAK, R.; DUARTE, F.. Impactos ambientais da mobilidade urbana: cinco categorias de medidas mitigadoras. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 4, n. 1, p. 13–32, 2012. Disponível em: <http://www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/urbe?dd1=6027&dd99=view&dd98=pb>. Acesso em 27 mar. de 2023

BASIAGO, A. D. Economic, social, and environmental sustainability in development theory and urban planning practice. **The Environmentalist**, Boston, n. 19, p.145–169, 1998.

BASSUL, J. R. A constitucionalização da questão urbana. In: DANTAS, Bruno. **Constituição de 1988: O Brasil 20 Anos Depois — Estado e Economia em Vinte Anos de Mudanças**. v.4. Brasília, Senado Federal, 2008.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C.; ROSSBACH, A. **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

\_\_\_\_\_. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. **EURE (Santiago)**, Santiago, v. 28, n. 84, p. 133–144, set. 2002. Disponível em [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S025071612002008400008&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025071612002008400008&lng=es&nrm=iso). Acessado em 20 fev. de 2023.

BARBOSA, G. B. **Análise crítica do plano diretor como instrumento de concretização ao direito à moradia em Fortaleza-Ce: um estudo sobre os primeiros dez anos de vigência do PDPFOR**. 2021. 264 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

BARBOSA, G. B.; CARVALHO, H. S. de. Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza: uma breve análise crítica das receitas e despesas de 2016 a 2018: uma breve análise crítica das receitas e despesas de 2016 a 2018. In: ALBUQUERQUE, F. B.; AZEVEDO, M. F. (org.). **Direito e política: temas com abordagem**. Fortaleza: Kindle Direct Publishing, 2019. p. 268–292.

BARROS, J. L. **Racismo ambiental e direito ao lazer no espaço público: um estudo sobre o Parque Santana Ariano Suassuna**. 2019. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

BAZOLLI, J. A. Os efeitos dos vazios urbanos no custo de urbanização da cidade de Palmas-TO. **Fórum Ambiental da Alta Paulista**, v. III, p. 1882–1903, 2007.

BELLO, E. A teoria política da propriedade na Era Moderna: ascensão e crítica do individualismo possessivo. In: MOTA, M. **Transformações do direito de propriedade privada**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

\_\_\_\_\_. **A cidadania na luta política dos movimentos sociais**. Caxias do Sul: EDUCS, 2013.

BERCOVICI, G. Projeto de lei de iniciativa popular - criação do sistema nacional de habitação de interesse social - ausência de vício de iniciativa legislativa - constitucionalidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 241, p. 363–365, 2005.

\_\_\_\_\_. **Constituição econômica e desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022.

\_\_\_\_\_; SALGADO, R. O. **Direito urbanístico como regulação econômica do espaço**. Curso de direito à cidade: teoria e prática. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2018.

BOBBIO, N, MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Trad. Carmem C. Varriale *et al.* Brasília: Universidade Nacional de Brasília, 1998.

BOBBIO, N. **Teoria do ordenamento jurídico**. 10 ed. Trad. Maria Celeste C. J. Santos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

BOSELTMANN, K. Strong and Weak Sustainable Development. **South African Journal of Environmental Law and Policy**. v. 13, 2006.

BONAVIDES, P; ANDRADE, P. **História constitucional do Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 03 out 2018.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n. 26, de 27 de novembro de 1985**. Convoca a Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc26-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm) Acesso em 04 out 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.257 de 10 de junho de 2001 (Estatuto da Cidade)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm) Acesso em 03 out 2018.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte. **Resolução n. 2 de 1987**. Dispõe sobre o regimento interno da Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/resaco/1980-1987/resolucaodaassembleianacionalconstituente-2-25-marco-1987-592261-normaatualizada-asse.html> Acesso em 30 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte. **Anteprojeto de constituição**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf> Acesso em 08 abril 2023.

\_\_\_\_\_. **Emenda popular n. 63, de 1987**. Dispõe sobre a reforma urbana. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf> Acesso em 07 abril 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH)... Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14380.htm) Acesso em 10 de abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.683.htm#:~:text=LEI%20No%2010.683%2C%20DE%2028%20DE%20MAIO%20DE%202003.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20da,Minist%C3%A9rios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias.>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm#:~:text=LEI%20No%2010.683%2C%20DE%2028%20DE%20MAIO%20DE%202003.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20da,Minist%C3%A9rios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias.>) Acesso em 30 set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da cidade**: guia para implementação por municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

\_\_\_\_\_. **Projeto de n. 775, de 1983**. Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1168941](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1168941) Acesso em 23 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento (MTO)**. Edição 2022. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2022:mto2022-Atual.pdf> Acesso em: 19 abr 2019.

\_\_\_\_\_. Lei 11.977, de 7 de julho de 2019. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida — PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm) Acesso em 14 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei 13.874, de 20 de setembro de 2019. **Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado...** disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm) Acesso em 16 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm) Acesso em 06 abril 2023.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 12.587, de 3 de janeiro de 2012. **Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm) Acesso em: 06 abril 2023.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm) Acesso em: 06 abril 2023.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 13.022, de 8 de agosto de 2014. **Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm) Acesso em: 21 mai. 23.

BRASIL. **Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm) Acesso em 14 ago. 23.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Guia para elaboração e revisão de planos diretores**. Brasília. Disponível em: [https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/copy\\_of\\_AO\\_manual\\_completo\\_REVISAO\\_JUNHO\\_29\\_2022\\_compressed.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/copy_of_AO_manual_completo_REVISAO_JUNHO_29_2022_compressed.pdf) Acesso em 15 abril 23.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. **Resolução nº 25, de 18 de março de 2005**. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao25.pdf> Acesso em 20 maio de 23.

\_\_\_\_\_. **Resolução recomendada n.º 87, de 8 de dezembro de 2009**. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/resolucao\\_87\\_2009\\_concidades.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/resolucao_87_2009_concidades.pdf) Acesso em 21 maio de 23.

BRASIL. Conselho Nacional de Direitos Humanos. **Resolução n. 10, de 17 de outubro de 2018**. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy\\_of\\_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf) Acesso em 21 mai. 23.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação n.º 90**, de 02 de março de 2021. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19). Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3766#:~:text=Recomenda%20aos%20%C3%B3rg%C3%A3os%20do%20Poder,Coronav%C3%ADrus%20\(Covid%2D19\).](https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3766#:~:text=Recomenda%20aos%20%C3%B3rg%C3%A3os%20do%20Poder,Coronav%C3%ADrus%20(Covid%2D19).) Acesso em 21 maio de 23.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 393175/RS**. Agravante: Estado do Rio Grande do Sul. Agravado: Luiz Marcelo Dias e outro. Relator: Min. Celso de Mello. Diário de Justiça 02 fev. 2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=402582>. Acesso em 20 maio de 23.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 607.940/DF**. Recorrente: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Recorrido: Câmara Legislativa do Distrito Federal. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10351534> Acesso em: 20 maio de 23.

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário n. 718326/SP**. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Prefeito Municipal de Mogi Mirim. Diário de Justiça Eletrônico 225, divulgado em 14 nov. 2012, publicado em 16 nov. de 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1977119**. Recorrente: Douglas dos Santos. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Rogério Schietti Cruz. Disponível em:

<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/SiteAssets/documentos/noticias/RESp1977119%2018082022.pdf>. Acesso em: 21 maio de 23.

BRENNER, N. **Espaços da urbanização**: o urbano a partir da teoria crítica. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira**. Brasília: ENAP, 1995.

BUSTAMANTE, T. R.; DE GODOI BUSTAMANTE, E. Jurisdição Constitucional na Era Cunha: entre o Passivismo Procedimental e o Ativismo Substancialista do STF. **Revista Direito e Práxis**, v. 7, n. 1, p. 346–388, mar. 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/17530>. Acesso em: 22 abr. de 2023.

CABRAL, G. C. M. Federalismo, autoridade e desenvolvimento no Estado Novo. **Revista de Informação Legislativa**, v. 189, p. 133–146, 2011.

CASIMIRO, L. M. S. M. de. **A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária**. 2010. 288f. Dissertação (Mestrado) — Curso de Direito, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_; GABARDO, E. **Uma análise econômica do Direito à moradia**. Revista Internacional de Direito Ambiental - Ano IV, n.11 (maio/ago. 2015). - Caxias do Sul: Plenum, 2015.

\_\_\_\_\_; **Planejamento social e mobilidade urbana como fundamentos do direito à cidade no Brasil**. 2017. 248 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017.

\_\_\_\_\_. **Serviços públicos de saneamento básico e sua relação com o direito à cidade**. Buenos Aires: Editores Argentina, 2018.

\_\_\_\_\_. O direito à cidade achado na rua e o ordenamento jurídico brasileiro. In: SOUSA JÚNIOR, J. G *et al.* **Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

\_\_\_\_\_. A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 4, n. 1, p. 7-21, jan./jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Da articulação das políticas como diretriz constitucional: reflexões sobre uma coordenação democrática de planejamento e serviços urbanos regionais. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico — RBDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 217–231, jan./jun. 2021.

\_\_\_\_\_; BARBOSA, G.B; SOARES, J. A. Os 20 Anos do Estatuto e a Eterna Busca por uma Cidade Mais Justa e Menos Desigual. In: PIRES, L. R. G. M. (Coord.). **20 anos do Estatuto da cidade**: reflexões e proposições para cidades humanas e sustentáveis. São Paulo: Almedina, 2021.

\_\_\_\_\_. A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, vol. 4, núm. 1, 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=655969793001> Acesso em: 21 jan. 2023.

CASIMIRO, L. M. S. M. DE .; BRAVO, Á. S. Administración Pública, agentes públicos y planeación social: Reforzando las perspectivas éticas del Derecho Administrativo para el desafío pandémico. **Sequência (Florianópolis)**, v. 42, n. 87, p. e82166, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/TPyFJfDp8dnB5MNPWLFq84p/?lang=es#> Acesso em: 02 dez. de 2023.

CARDOSO, R. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In SORJ, B., and ALMEIDA, MHT., orgs. **Sociedade e política no Brasil pós-64** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. p. 313–350. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/b4km4/pdf/sorj-9788599662632-09.pdf> Acesso em 21 jan. 2023.

CARLOS, A. F. A. **O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade**. São Paulo: FFLCH, 2007.

\_\_\_\_\_. Segregação socioespacial e o “direito à cidade”. **GEOUSP Espaço e Tempo (On-line)**, v. 24, n. 3, dez. 2020.

\_\_\_\_\_. O poder do corpo no espaço público: o urbano como privação e o direito à cidade. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, [S. l.], v. 18, n. 3, p. 472–486, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/89588>. Acesso em: 8 abr. 2023.

CARLOS, A. F. Henri Lefebvre: a problemática urbana em sua determinação espacial. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, [S. l.], v. 23, n. 3, p. 458–477, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/163371>. Acesso em: 8 abr. 2023

CARVALHO, C.; RODRIGUES, R. **O direito à cidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

\_\_\_\_\_. O novo código de processo civil e as ações possessórias — novas perspectivas para os conflitos fundiários coletivos? **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 7, n. 4, p. 1750–1770, fev. 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/20912>. Acesso em: 16 maio de 2023.

CARVALHO, H. S. de. A trajetória pelo reconhecimento do direito à cidade no âmbito da ONU-Habitat. In: MONT’ALVERNE, T. *et al.* (Org.) **Perspectivas contemporâneas do direito internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

\_\_\_\_\_. **Sobre democracia e direito à cidade na política urbana de Fortaleza: aportes teóricos e desafios práticos**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2017.

CARVALHO, P. Regularização fundiária, projetos de urbanização e redução das precariedades In: UEMURA, M. M.; NISIDA, V. C. CAVALCANTE, L. A. **ATHIS para o direito à moradia**. São Paulo: Instituto Pólis, 2021.

CARVALHO FILHO, J. D. S. **Comentários ao estatuto da cidade**. 3ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CASTELLS, M; BORJA, J. As cidades como atores políticos. Trad. Omar Ribeiro Thomaz. **Novos Estudos**, São Paulo, n.45, p. 152–166, 1995.

CERTEAU, M. **A invenção do cotidiano**: artes de fazer. 3 ed. Trad. Ephraim Ferreira Alves. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução n.º 10, de 17 de outubro de 2018**. Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy\\_of\\_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf) Acesso em: 25 mar. de 2023.

COSTA, M. C. L. O discurso higienista definindo a cidade. **Mercator**, Fortaleza, v. 12, n. 29, p. 51 a 67, nov. 2013. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/1226>. Acesso em: 30 mar. de 2023.

CAVALCANTI, E. R. Sobre as Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza (CE). **Anais do III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo, 2014. Disponível em: <[https://anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-NPNT-019\\_CAVALCANTI.pdf](https://anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-NPNT-019_CAVALCANTI.pdf)> Acesso em: 21 maio de 23.

DELGADO, M. G. **Curso de direito do trabalho**: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores. 18 ed. São Paulo: 2019.

DE MARCO, C. M.; BATTIROLA, A. M. D. Programa habitacional Casa Verde e Amarela: uma análise sobre a importância do debate nas esferas públicas para a construção do espaço público, **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, n. 4, p. 1855–1887, dez. 2021. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/57055/40053>>. Acesso em: 16 jan.de 2023.

DEZAN, Sandro Lúcio; LOPES, Alexandre dos Santos. **Elementos para uma teoria da fundamentação da decisão administrativa**: uma abordagem à luz da hermenêutica. A&C — Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 211–233, jan./mar. 2021.

DI SARNO, D. L. Audiência pública na gestão da política urbana. In: DALLARI, A. A; DI SARNO, D. L. **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

DUARTE, J. **Polícia confirma morte de feirante durante confronto na José Avelino**. Jornal O Povo. Publicado em 18 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2021/08/18/policia-confirma-morte-de-feirante-durante-confronto-na-jose-avelino.html>> Acesso em: 21 maio de 23.

DUIN, E.; LEBRÃO, M. L; ANTUNES, J. L. F. Walking speed of older people and pedestrian crossing time. **Journal of Transport & Health**, v 5, 2017 Disponível em:

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214140516302250>> Acesso em 27 mar. 23.

FACHIN, L. E. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

FERNANDES, J. SILVA, J. B.; MUNIZ, A. M. V. M. Pandemia além da metrópole: análise da interiorização da Covid-19 no estado do Ceará. **Confins**, n. 52, 2021. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/40402>. Acesso em 06 abr. de 23.

FERRAZ JÚNIOR, T.S. **Introdução ao Estudo do Direito**: Técnica, Decisão, Dominação. 12 ed. Barueri: Atlas, 2023.

FERREIRA, A. R. et al. A atuação da Defensoria Pública nos conflitos fundiários urbanos: uma análise sobre a recepção judicial dos institutos do novo Código de Processo Civil. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**. RBDU, Belo Horizonte: Fórum, v. 6, n. 11, p. 9–22, 2020. Disponível em: [https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbdu11\\_ferreira](https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbdu11_ferreira). Acesso em: 16 maio de 2023.

FIOCRUZ. **Comunidade de Poço da Draga luta contra política de higienização social, elitização da área ditada pela valorização imobiliária e até a construção de um aquário gigante**. Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/ce-comunidade-de-poco-da-draga-luta-contra-politica-de-higienizacao-social-ELITIZACAO-da-area-ditada-pela-valorizacao-imobiliaria-e-ate-a-construcao-de-um-aquario-gigante/> Acesso em 21 maio de 2023.

FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Orientador: Fernando Luiz Abrucio. Tese (doutorado) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2010.

FRANZONI, J. Á. **O direito & o direito**: estórias da Izidora contadas por uma fabulação jurídico-espacial. 2018. Tese (doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

FRANZONI, J. A.; LABÁ — DIREITO, ESPAÇO E POLÍTICA (FND-UFRJ) (Org.). **Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico: IBDU, 2022.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. **Dossiê de monitoramento das políticas urbanas nacionais**: direito à cidade e reforma urbana em tempos de inflexão conservadora: monitoramento dos ODS e da Política Urbana, 2020.

FORTALEZA. **Lei Complementar n. 62, de 02 de fevereiro de 2009**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: [http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano\\_Diretor](http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano_Diretor). Acesso em 21 dez. de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 101, de 30 de novembro de 2011**. Modifica a lei complementar n. 62, de 02 de fevereiro de 2009, que institui o plano diretor participativo do

município de Fortaleza. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/2261/text?> Acesso em 20 maio de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 108, de 30 de maio de 2012a.** Modifica a Lei Complementar n. 0062, de 02 de fevereiro de 2009, que institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/2265/text?> Acesso em 20 maio de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 123, de 30 de novembro de 2012b.** Altera a delimitação da área institucional do Condomínio Espiritual Uirapuru (CEU), de que trata o art. 161 da Lei n.º 062, de 02 de fevereiro de 2009 - Plano Diretor Participativo (PDP). Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/3313/text?> Acesso em 20 maio de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 202, de 13 de maio de 2015.** Altera o anexo v — limites das áreas de preservação dos recursos hídricos do Município de Fortaleza, regulamentado pelo § 2º do art. 61 da lei complementar n. 0062, de 02 de fevereiro de 2009, que institui o plano diretor participativo do Município de Fortaleza, com redação dada pelo art. 1º da lei complementar n. 0101, de 30 de dezembro de 2011. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/2267/text?> Acesso em 20 maio de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 243, de 21 de dezembro de 2017a.** Altera o art. 313 da Lei n. 062, de 02 de fevereiro de 2009, Lei do Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/2273/text?> Acesso em 20 maio de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 250, de 03 de julho de 2018.** Modifica a Lei Complementar n.º 62, de 02 de fevereiro de 2009, que institui o plano diretor participativo do Município de Fortaleza. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/244/text?> Acesso em 20 maio de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 265, de 03 de maio de 2019a.** Modifica a Lei Complementar n.º 062, de 02 de fevereiro de 2009, que institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/3414/text?> Acesso em 20 maio de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 236 de 11 de agosto de 2017b.** Dispõe sobre o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de Fortaleza, e adota outras providências. Disponível em: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/legislacao-municipal/lei\\_complementar\\_236\\_2017.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/legislacao-municipal/lei_complementar_236_2017.pdf) Acesso em 20 maio de 23.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 76, de 18 de março de 2010.** Institui a Zona Especial de Interesse Social 1 (ZEIS 1) do Lagamar, composta por faixas de áreas dos bairros São João do Tauape e Alto da Balança, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária n.º 9.778, de 24 de maio de 2011.** Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Sítio Tunga. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/1204/text?> Acesso em: 20 maio de 23.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária n.º 10.403, de 13 de outubro de 2015.** Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Osório de Paiva na área que indica, prevendo mecanismos para sua implantação e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/431/text?> Acesso em: 20 maio de 23.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária n.º 10.404, de 13 de outubro de 2015.** Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Parque Urbano da Lagoa da Sapiranga na área que indica, prevendo mecanismos para sua implantação e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/430/text?> Acesso em 21 maio de 23.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária n.º 8.503, de 26 de dezembro de 2000.** Estabelece diretrizes para a realização da operação urbana consorciada Parque Foz Riacho Maceió, com base nos artigos 10 e 11 da Lei n.º 7.061, de 16 de janeiro de 1992, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDUFOR); art. 11 da Lei n.º 7.987, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Uso e Ocupação do Solo, prevendo mecanismos para sua implantação, e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/2102/text?> Acesso em 21 maio de 23.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária n.º 9.988, de 28 de dezembro de 2012.** Institui incentivos e benefícios fiscais relacionados com a realização da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo de 2014. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/988/text?> Acesso em 21 maio de 23.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária n.º 9.987, de 28 de dezembro de 2012.** Dispõe sobre medidas relativas à Copa das Confederações FIFA de 2013 e a Copa do Mundo FIFA de 2014 e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/989/text?> Acesso em 21 maio de 23.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Fortaleza. **Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2010b (balanço geral).** Disponível em: [https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/feuotb4vm.nwo717/pdf/Balanco\\_2010](https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/feuotb4vm.nwo717/pdf/Balanco_2010). Acesso em 21 maio de 2023.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Fortaleza. **Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2011b (balanço geral).** Disponível em: [https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/fvsohfpro.p4f716/pdf/Balanco\\_2011](https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/fvsohfpro.p4f716/pdf/Balanco_2011). Acesso em 21 maio de 23.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Fortaleza. **Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2012c (balanço geral).** Disponível em: [https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/fwjtpkhiv.325715/pdf/balanco\\_2012](https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/fwjtpkhiv.325715/pdf/balanco_2012). Acesso em 21 maio de 2023.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Fortaleza. **Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2013, (balanço geral).** Disponível em: [https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/ftoovucyn.llu713/pdf/balanco\\_2013](https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/ftoovucyn.llu713/pdf/balanco_2013). Acesso em 21 maio de 2023.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Fortaleza. **Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2014, (balanço geral).** Disponível em:

[https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/fuy3aquhf.jyj711/pdf/balanco\\_2014](https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/fuy3aquhf.jyj711/pdf/balanco_2014). Acesso em 21 maio de 2023.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Fortaleza. **Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2015c (balanço geral)**. Disponível em [https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/fosye5lol.2gs710/pdf/balanco\\_2015](https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/fosye5lol.2gs710/pdf/balanco_2015). Acesso em 21 maio de 2023.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Fortaleza. **Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2016, (balanço geral)**. Disponível em: [https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/fzhflxzty.dve709/pdf/balanco\\_2016](https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/fzhflxzty.dve709/pdf/balanco_2016). Acesso em 21 maio de 2023.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Fortaleza. **Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2017c (balanço geral)**. Disponível em: [https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/flbqkejy3.gkm708/pdf/balanco2017\\_](https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/flbqkejy3.gkm708/pdf/balanco2017_). Acesso em 21 maio de 2023.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Fortaleza. **Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2018b (balanço geral)**. Disponível em: [https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/f4db4r5qo.of0706/pdf/balanco\\_2018](https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/f4db4r5qo.of0706/pdf/balanco_2018). Acesso em 21 maio de 2023.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Fortaleza. **Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2019b (balanço geral)**. Disponível em: <https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/fxt0x32gt.0tp705/pdf/balanco-2019>. Acesso em 21 maio de 2023.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Fortaleza. **Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2020 (balanço geral)**. Disponível em: <https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/f00dnrulb.i1b112/pdf/Balan%C3%A7o%20Geral%202020>. Acesso em 21 maio de 2023.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Fortaleza. **Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2021 (balanço geral)**. Disponível em: <https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/fx5bqs0mf.ukq353/pdf/Balan%C3%A7o%20Geral%202021>. Acesso em 21 maio de 2023.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Fortaleza. **Relatório técnico sobre a prestação de contas de governo de 2022 (balanço geral)**. Disponível em: <https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/f10s1vzy1.c3x718/pdf/BALAN%C3%87O%20GERAL%202022>. Acesso em 21 maio 2023.

FORTALEZA. Câmara dos Vereadores de Fortaleza. **Resolução n.º 1.670, de 21 de dezembro de 2020**. Institui o Regimento Interno da Câmara Municipal de Fortaleza. Disponível:

[https://www.cmfor.ce.gov.br/wpcontent/uploads/2023/01/regimento\\_interno.pdf](https://www.cmfor.ce.gov.br/wpcontent/uploads/2023/01/regimento_interno.pdf)> Acesso em 20 maio de 23.

FORTALEZA. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. **Alvará de construção n. 00001570/2020.**

FORTALEZA. Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB). **Resultados 2022.** Disponível em: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/fundurb/FUNDO\\_MUNICIPAL\\_DE\\_DESENVOLVIMENTO\\_URBAN\\_O\\_1.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/fundurb/FUNDO_MUNICIPAL_DE_DESENVOLVIMENTO_URBAN_O_1.pdf) Acesso em 21 maio de 23.

FREITAS, C. F. S. Ilegalidade e degradação em Fortaleza: os riscos do conflito entre a agenda urbana e ambiental brasileira. **Urbe.** Revista Brasileira De Gestão Urbana, 6, p. 109–125.

\_\_\_\_\_. **Proteção ambiental e direito à cidade no processo de expansão urbana no Distrito Federal: até que ponto existe um conflito?** 2009. 152 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) -Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

FREITAS, J. **A interpretação sistemática do direito.** 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

FROTA, H. B. Planejamento urbano e nova ordem jurídico-urbanística: planos diretores após a primeira década do Estatuto da Cidade. **Revista Opinião Jurídica** (Fortaleza), v. 1, p.153–169, 2012.

\_\_\_\_\_. Parecer sobre a minuta de Decreto do Município de Fortaleza que regulamenta a Lei Municipal n. 10.335, de 01 de abril de 2015 (alterada pela Lei Municipal no 10.431, de 22 de dezembro de 2015), disciplinando os procedimentos relativos à outorga onerosa de alteração de uso.

\_\_\_\_\_. FROTA, H. B. Copa do mundo de 2014 e seu impacto na ordem jurídica: alterações legislativas para viabilizar o megaevento. In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, L.R.B.; PINHEIRO, V. (Org.). **Fortaleza: os impactos da copa do mundo 2014.** Fortaleza: Expressão, 2015, v. 1, p. 145–162.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil: 2016–2019.** Belo Horizonte: FJP, 2021.

GABARDO, Emerson. A felicidade como fundamento teórico do desenvolvimento em um Estado Social. **Revista Digital de Direito Administrativo.** v. 5, n. 1, 2018, p.99–141.

GONÇALVES, R. Reflexões preliminares sobre a reforma urbana e o direito à cidade In: SOUSA JÚNIOR, J. G et al. **Introdução crítica ao direito urbanístico.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

GONDIM, L. M. P; ROCHA, A. M. M. Rocha Repertórios de confronto em movimentos sociais urbanos: os casos da “Resistência Vila Vicentina” e do “Quem Dera Ser um Peixe”, em Fortaleza-CE. **Revista de Ciências Sociais.** Fortaleza, v. 50, n. 1, mar./jun., 2019, p. 365–407.

GOHN, M. G. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos.** 6 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação** [online]. 2011, v. 16, n. 47, pp. 333-361. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782011000200005>. Acesso em 14 jan. de 2023.

GRAHAM, S. **Cities Under Siege: The New Military Urbanism**. Verso: Londres e Nova Iorque, 2011.

GUARDA MUNICIPAL DISPARA TIROS DE BALA DE BORRACHA DURANTE DISPERSÃO DE FESTA NA PRAÇA DOS LEÕES. **Diário do Nordeste**. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/guarda-municipal-dispara-tiros-de-bala-de-borracha-durante-dispersao-de-festa-na-praca-dos-leoes-1.3332484> Acesso em 01 abril de 2023.

GUIMARÃES, A. A ordem jurídica urbana e o direito à cidade: uma leitura crítica sob o olhar da Constituição Federal de 1988. In: LIBÓRIO, D. C. (Coord.). **Direito urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito à cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

HACHEM, D. W. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p.340–399, jan./jun. 2013.

HART, Herbert. **O conceito de direito**. Trad. Antônio de Oliveira Sette-Câmara. Revisão: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

HARVEY, D. **Rebel cities: from the right to the cities to the urban revolution**. London: Verso, 2012.

\_\_\_\_\_. **Right to the city**. *New Left Review*, n. 53. Londres, 2008, p. 23–40.

\_\_\_\_\_. **Social justice and the city**. Oxford: Blackwell, 2016.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço**. Trad. Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. **Spaces of hope**. Edinburgh: University Press, 2000.

\_\_\_\_\_. **A brief story of neoliberalism**. Oxford: University Press, 2005.

HEGEL, G. W. F. **Princípios da filosofia do direito**. Trad. Orlando Vitorino. - São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HOLSTON, James. **Insurgent citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil**. New Jersey: Princeton University Press, 2008.

HOOKS, Bell. **Teoria feminista: da margem ao centro**. Trad. Rainer Patriota. São Paulo: Perspectiva, 2019.

INSTITUTO DOS ARQUITETOS DO BRASIL — BAHIA; SINDICATO DOS

ARQUITETOS E URBANISTAS DO ESTADO DA BAHIA; GRUPO DE PESQUISA LUGAR COMUM. **Nota técnica.** Disponível em: [https://www.iab-ba.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Nota\\_Tecnica\\_ArqUrb.pdf](https://www.iab-ba.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Nota_Tecnica_ArqUrb.pdf) Acesso em 21 maio de 23.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO. **Nota técnica sobre o PL 4188/21.** Disponível em: [https://ibdu.org.br/wp-content/uploads/2022/06/NOTA-TECNICA-PL-4188\\_21.docx.pdf](https://ibdu.org.br/wp-content/uploads/2022/06/NOTA-TECNICA-PL-4188_21.docx.pdf) Acesso em: 25 mar. de 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO; ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL; INSTITUTO DOS ARQUITETOS DO BRASIL. **Nota Técnica sobre a PEC 80/2019:** Retrocesso na política urbana brasileira. <https://iabpb.files.wordpress.com/2019/07/nota-tecnica-oab-iab-ibdu-pec80.pdf> Acesso em: 17 jan. de 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO *et al.* **Nota técnica contra a Resolução CGSIM n. 64, de dezembro de 2020.** Disponível: <https://ibdu.org.br/wp-content/uploads/2021/01/Nota-te%CC%81cnica-Resoluc%CC%A7a%CC%83o-CGSIM-n.-64-5.pdf> Acesso em: 17 jan. de 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Fortaleza.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ce/fortaleza.html> Acesso em 30 mar. de 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O Conselho Nacional das Cidades na Visão de seus Conselheiros.** Disponível em: [https://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120409\\_relatorio\\_cidades.pdf](https://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120409_relatorio_cidades.pdf) Acesso em: 11 jan. de 2023.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA (IPLANFOR). **Fortaleza 2040:** iniciando o diálogo. Fortaleza: IPLANFOR, 2015.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPE); INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais:** uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil. Brasília: CNJ, 2021.

JACOBI, P. Do centro à periferia: meio ambiente e cotidiano na cidade de São Paulo. **Ambiente & Sociedade**, 2000 (6-7), p. 145–162, jan. 2000.

JEREISSATI, L. C. **O planejamento do solo urbano como conformador do direito a cidades sustentáveis:** uma análise do plano mestre urbanístico e de mobilidade do Fortaleza 2040. 2020. 189 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

JEREISSATI, L. C; MELO, A. J. M. As contratações públicas sustentáveis e a implementação da meta 12.7 dos objetivos para o desenvolvimento sustentável (ODS) no Brasil: avanços e retrocessos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 10, n. 3. p. 491-5194, 2020.

MATIAS, J. L. N. JEREISSATI, L. C. O direito a cidades sustentáveis na ordem jurídica brasileira e o caminho para a urbanização racional. **Revista de Direito da Cidade**, v. 14, n. 1,

p. 643–672, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/52277>. Acesso em: 14 dez. de 2023.

JONAS, H. **O princípio da responsabilidade**: ensaio de uma ética para uma civilização tecnológica. Trad. Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto, 2015.

JORGE, V. L.; FARIA, A. M. T. de e SILVA, M. G. **Posicionamento dos partidos políticos brasileiros na escala esquerda-direita**: dilemas metodológicos e revisão da literatura. *Revista Brasileira de Ciência Política* [online]. 2020, n. 33. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2020.33.227686>. Acesso em 21 jan. de 2023.

KAIKA, M. ‘Don’t call me resilient again!’: the New Urban Agenda as immunology ... or ... what happens when communities refuse to be vaccinated with ‘smart cities’ and indicators. **Environment and Urbanization**, v. 29, n. 1, p. 89–102, 2017. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0956247816684763> Acesso em: 25 mar. 2023.

KANT, I. **A metafísica dos costumes**. Trad. Edson Bini. Bauru: São Paulo, 2003.

\_\_\_\_\_. **Crítica da razão pura**. 5 ed. Trad. Manuela do Pinto Santos e Alexandre Fradique Morujão. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

KASHIURA JÚNIOR, C. N. **Sujeito de direito e capitalismo**. 2012. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Acesso em: 2023-04-01.

KETZER, P.. Fundacionalismo: da tradição às teorias moderadas. **Argumentos: Revista de Filosofia (Impresso)**, v. 5, p. 111-120, 2011.

KLINTOWITZ, D. C. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária**: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

LABORATÓRIO DE ESTUDOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ.

**Observatório das remoções**. Disponível em:

<http://www.lehab.ufc.br/wordpress/observatorio-das-remocoes/mapeamento/>. Acesso em 21 maio de 23.

LAMY, M. **Metodologia da pesquisa jurídica**: técnicas de investigação, argumentação e redação. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LAWAND JÚNIOR, A. E. Breves sintaxes entre urbe e democracia. **Revista Nomos**. v. 30 n. 1 (2010): jan./jun. 2010. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/1234> Acesso em: 21 maio de 23.

LATOCHE, S. **Pequeno tratado do decrescimento sereno**. Trad. Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

LAYRARGUES, P. P. Quando os ecologistas incomodam: a desregulação ambiental pública no Brasil sob o signo do anti-ecologismo. RP3 — **Revista de Pesquisa em Políticas**

**Públicas**, [S. 1.], 2018. DOI: 10.18829/rp3.v0i12.26952. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/16812>. Acesso em: 25 mar. de 2023.

LARENZ, K. **Metodologia da Ciência do Direito**. 3 ed. Trad. José Lamago. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. 5 ed. São Paulo: Centauro, 2008.

\_\_\_\_\_. **Espaço e Política: o direito à cidade II**. Trad. Margarida de Andrade, Pedro Henrique Denski e Sérgio Martins. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

\_\_\_\_\_. **Marxismo**. Trad. William Lagos. Porto Alegre: L&PM, 2013.

\_\_\_\_\_. **A cidade do capital**. 2 ed. Trad. Maria Helena Rauta Ramos e Marilena Jamur. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

\_\_\_\_\_. **Urban Revolution**. Trad. Robert Bononno. Minnesota: University of Minnesota Press, 2003.

LIBÓRIO, D. *et. al.* **Direito Urbanístico em juízo: estudo de acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. São Paulo: IBDU, 2016.

LIMA, A. N. V.; GONZALEZ, F. C. S. MACEDO JÚNIOR, G. S.; VIVEIROS, L. O Bairro de Tororó em disputa: regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social e tentativas de remoções em Salvador. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 12, p. 233–249, 2021. Disponível em: [https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbdu12\\_lima](https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbdu12_lima). Acesso em: 27 mar. de 2023

LYNCH, C. Nada de novo sobre o sol: teoria e prática do neoliberalismo brasileiro. **Revista Insight Inteligência**, n. 91, Rio de Janeiro: Insight, 2020, p.13–34.

\_\_\_\_\_. A utopia reacionária do governo Bolsonaro (2018–2020). **Revista Insight Inteligência**, n. 89, Rio de Janeiro: Insight, 2020, p.21–44.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. 3 ed. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

PAIANO, B. D. **Da igualdade à ação afirmativa: uma análise jurídico-constitucional luso-brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

PATRON C., R. M. A cidade na literatura a descrição dos espaços da urbanidade na ficção do século XIX. **Seminário de história das Artes**, v. 1, p. 1-16, 2019.

PAULA, J. A. O urbano como projeto, como crise e como promessa emancipatória. **Síntese**. Belo Horizonte, v. 33, n. 106, p.247–271, 2006.

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA.** Parecer n.º 17/2014-GPG, 2014.

MACHADO, E. G. **Planejamento urbano, democracia e participação popular:** o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003–2008). Tese (Doutorado). Fortaleza: UFC, 2011.

MACIEL, W. R. N. Espaço público e gestão da segurança urbana: um estudo sociológico da célula de proteção comunitária do bairro Jangurussu. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, [S. l.], v. 21, n. 3, p. 479–488, 2021. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/civitas/article/view/36821>. Acesso em: 21 maio de 2023.

MARCUSE, P. From critical urban theory to the right to the city. **CITY**, v. 13, n. 2–3, 2009.

MARCUSE, H. **A ideologia da sociedade industrial:** o homem unidimensional. Trad. Giasone Rebuá. 4 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

MARIANO, C. M.; CARVALHO, H. S. de; BARBOSA, G. B. A sabotagem das zonas especiais de interesse social de vazio pelo município de Fortaleza: um indicativo do abandono das zeis como instrumento de política urbana e de regularização fundiária na cidade?. **InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais**, Brasília, v. 6, n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/32078>. Acesso em: 15 jan. 2023.

MARIANO, C. M.; BARBOSA, G. B. Despejos autoexecutados pelo município de Fortaleza como forma de “solução” de conflitos fundiários: reflexos da não concretização do direito à moradia adequada. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte: Fórum, v. 3, n. 5, p. 63–83, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/547>. Acesso em: 21 maio. 2023.

MARMELSTEIN, G. **Curso de Direitos Fundamentais.** 8 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MAKRYGIANNI, V; CHARALAMPOS, T. El derecho contra la ciudad, Atenas en la era de la crisis. In: MATHIVET, C. **Develando el derecho a la ciudad.** Ritmo: Paris, 2016.

MARX, K. **A ideologia alemã:** crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes. Trad. Rubens Enderle, Nélio Schneider e Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007.

\_\_\_\_\_. **O capital:** crítica da economia política (livro 1). Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2011a.

\_\_\_\_\_. **Grundrisse:** manuscritos econômicos de 1857-1858, esboços da crítica da economia política. Trad. Mario Duayer Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011b.

MAGALHÃES, A. F. Existem instrumentos urbanísticos “progressistas” ou “regressistas”? Reflexões sobre uma possível “entrada” para pensar criticamente o Direito Urbanístico. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo (Org.) **Introdução crítica ao direito urbanístico.** Brasília: Universidade de Brasília, 2019.

MAIA, G.L.; DE OLIVEIRA, L. F. Três décadas depois: a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e o debate (inconcluso) da reforma agrária no Brasil. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 13, n. 2, p. 41-61, ago. 2017. Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1270>. Acesso em: 20 dez. 2022.

MARRARA, T. A atividade de planejamento na Administração Pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da Nova Lei de Organização Administrativa. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 34, p. 1-30, 2011.

MARQUES, D. M. O "Novo PDDU de Salvador" e a (não) observância das exigências legais de base técnica, de conteúdo mínimo e de regulamentação de instrumentos de defesa da função social da propriedade. In: GOMES, H; SERRA, O; MUNES, D. **Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: construindo novas possibilidades**. Salvador: EDUFBA, 2019.

MAUÉS, A. G. M. e SANTOS, É. L. dos. Estabilidade constitucional e acordos constitucionais: os processos constituintes de Brasil (1987–1988) e Espanha (1977–1978). **Revista Direito GV** [online]. 2008, v. 4, n. 2 pp. 349–387. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322008000200002>. Acesso em: 20 dez. de 2022.

MAZZUOLI, V. O. **Curso de direitos humanos**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense: Método, 2022.

MELLO, C. A. B. de. **Serviço público e concessão de serviço público**. São Paulo: Malheiros, 2017.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015.

MORAES, A. D. **Direito Constitucional**. 38 ed. São Paulo: Grupo GEN, 2022.

MOREIRA, Adilson José. Cidadania Racial. **Revista quaestio iuris**, [S.l.], v. 10, n. 2, p. 1052–1089, abr. 2017. ISSN 1516-0351. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/22833/20506>. Acesso em: 05 abr. de 2023.

MATTEI, J.; NOGUEIRA MATIAS, J. L. A efetivação da nova ordem urbanística pelo Poder Judiciário: análise das decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, oriundas da comarca de Fortaleza entre 2013 e 2017. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 11, n. 3, p. 471–495, fev. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/39574>. Acesso em: 19 ago. de 2023.

MELLO, C. A. Elementos para uma teoria jurídica do Direito à Cidade. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 09, n.º 2. ISSN 2317-7721, pp. 437–462, 2017.

MIRANDA, L. I. B. **As metrópoles e a covid-19: dossiê eletrônico**. v.2. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2021.

MIRAFTAB, F. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.18, n.3, p.363–377, set./dez. 2016

MENICUCCI, T. M. G.; BRASIL, F. P. D. Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 15, n. 29, p. 369–396, 2010. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/2971>. Acesso em: 11 jan. 2022

MILANO, G. B. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial. Tese (doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/44636/R%20-%20T%20-%20GIOVANNA%20BONILHA%20MILANO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 21 maio de 23.

MOITA, E. de A. P. **Dos problemas da falta de vigência social**: uma análise a partir da teoria dos sistemas. 2014. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza-CE, 2014.

MOURA, R. H. P.; COURA, A. de C. Invasão ou ocupação? A estratégia argumentativa do Poder Judiciário nas decisões envolvendo o ingresso em imóveis abandonados. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, n. 4, p. 2098-2123, dez. 2021. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/52949>. Acesso em: 25 mar. de 2023.

MUMFORD, L. **A cidade na história**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

MUSSE, R. Governo Bolsonaro: calamidade triunfal. In: AVRITZER, L.; KERCHÉ, F.; MARONA, M. **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 37, n.2, p. 252–276, 1994a.

\_\_\_\_\_. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994b.

\_\_\_\_\_. **Entre Hidra e Hércules**: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do Sistema Jurídico. 2a. ed. São Paulo: WMF — Martins fontes, 2014.

NEVES, M. **Entre têmis e leviatã**: uma relação difícil. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

NOBRE, M. **A teoria crítica**. São Paulo: Zahar, 2004.

NOGUEIRA, Raimundo Nonato. A cidade e os insubmissos: “vem ver oh! Fortaleza o pirambu passar”. **Revista de História Bilros**. História(s), Sociedade(s) e Cultura(s), v. 1, n. 1, p. 28–43, fev. 2015. ISSN 2357-8556.

NOHARA, I. P. **Fundamentos de Direito Público**. 2 ed. Barueri: Atlas, 2022.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo**. 12. ed. Barueri: Atlas, 2023.

NUCCI, Guilherme de S. **Curso de Direito Penal: Parte Geral: arts. 1º a 120**. v.1. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

OBRA do Metrofor na via expressa gera polêmica. **Diário do Nordeste**. Fortaleza, 23 nov. 2010. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/obra-do-metrofor-na-via-expressa-gera-polemica-1.688420> Acesso em 21 maio de 23.

OCUPAÇÃO da vila cruzeiro e do complexo alemão. **Memória Globo**. Disponível em: <https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/coberturas/ocupacao-da-vila-cruzeiro-e-do-complexo-do-alemao/> Acesso em 21 maio de 23.

OLIVEIRA, F. L. de; BIASOTTO, R. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS, JR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Cidades/IPPUR UFRJ, 2011

OLIVEIRA, M. A. de. **Reviravolta linguístico-pragmática na filosofia contemporânea**. 3 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

\_\_\_\_\_. Ampliação do sentido de libertação. **Perspectiva Teológica**, v. 30, n. 81, p. 273, 1998. Disponível em: <https://www.faje.edu.br/periodicos/index.php/perspectiva/article/view/678>. Acesso em: 20 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. **Antropologia filosófica contemporânea: subjetividade e inversão teórica**. São Paulo: Paulus, 2012.

OLIVEIRA, M. A. S. **O planejamento estatal como instrumento para a efetividade da política pública de saneamento básico: um estudo sobre os serviços de esgotamento sanitário no município de Fortaleza/Ce**. 2019. 181 f.: Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

PAES E SILVA, L. H. Ambiente e justiça: sobre a utilidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro. **e-cadernos CES** [Online], n. 17, 2012. Disponível em: <http://journals.openedition.org/eces/1123> Acesso em 25 mar. 2023.

PANTA, M. População negra e o direito à cidade: interfaces sobre raça e espaço urbano no Brasil. **Acervo**. v. 33, n. 1, p. 79–100, 2019. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/1521>. Acesso em: 22 set. 2022.

PEQUENO, R. Projetos e obras da Copa 2014 diante da política urbana de Fortaleza. In: LUSTOSA, M. C.; PEQUENO, R.; PINHEIRO, V. (Org.) **Fortaleza: os impactos da copa do mundo 2014**. Fortaleza: Expressão Gráfica Editora, 2015.

PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, A. And For Law: Why Space cannot be understood without Law. **Law, Culture and the Humanities**, n.3, v.17, 620–639. <https://doi.org/10.1177/1743872118765708>

PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, A.; WEBB, T. Vulnerable bodies, vulnerable systems. **International Journal of Law in Context**, n. 4, v. 11, 2015.

PINHEIRO, V. **Roteiro para Relatório Estadual de Avaliação dos Planos Diretores**. 2011 Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/AvaliacaoPlanosDiretores\\_EstudoCasoCE.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/AvaliacaoPlanosDiretores_EstudoCasoCE.pdf) Acesso em 15 abr. de 23.

PIMENTEL, S. C. S. A mulher e os direitos humanos. In: SEVERI, F.C.; CASTILHO, E. W. V; MATOS, M. C. **Tecendo fios das Críticas Feministas ao Direito no Brasil II: direitos humanos das mulheres e violências: volume 1, os nós de ontem: textos produzidos entre os anos de 1980 e 2000**. Ribeirão Preto: FDRP/USP, 2020.

PIRES, L. R. G. M. Direito urbanístico e direito à cidade: divergências e convergências: In: LIBÓRIO, D. C. (Coord.). **Direito urbanístico: fontes do direito urbanístico e do direito à cidade**. Belo Horizonte, 2020a.

\_\_\_\_\_. Fontes do direito urbanístico e critérios de validade da norma. In: LIBÓRIO, D. C. (Coord.). **Direito urbanístico: fontes do direito urbanístico e do direito à cidade**. Belo Horizonte, 2020b.

PRESTES, V. B. **Corrupção urbanística: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

PUCCINELLI JÚNIOR, A. **Omissão legislativa inconstitucional e responsabilidade do Estado legislador**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

**PREFEITO ROBERTO CLÁUDIO E VICE-PREFEITO MORONI TORGAN EMPOSSAM 82 NOVOS GUARDAS MUNICIPAIS**. Fortaleza, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-e-vice-prefeito-moroni-torgan-empossam-82-novos-guardas-municipais>. Acesso em: 21 maio 2023.

PUCCINELLI JÚNIOR, A. **Omissão legislativa inconstitucional e responsabilidade do Estado legislador**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo**. Paz e Terra: São Paulo, 1988.

SANTOS, B. S. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n.48, p.11–30, 1997.

\_\_\_\_\_. **A Era dos Coletivos de Solidão**. 2019. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-civilizatoria/a-era-dos-coletivos-de-solidao/>. Acesso em: 06 abr. 2023.

SANTOS, M. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. 2 ed. Trad. Myrna T. Rego Viana. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

\_\_\_\_\_. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI.** 9 ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

\_\_\_\_\_. **A urbanização brasileira.** São Paulo: HUCITEC, 1993.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014.** Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei n.º 13.430/2002.

SALGADO, E. D.; ARAÚJO, E. B. E. Controle judicial do processo legislativo: do minimalismo à garantia do devido procedimento legislativo. **Revista de Informação Legislativa:** RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 224, p. 79–104, out./dez. 2019. Disponível em: [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril\\_v56\\_n224\\_p79](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril_v56_n224_p79) Acesso em: 21 dez. 2023.

SARLET, I. W. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. In: SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. (Org.) **Curso de Direito Constitucional.** 11 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.

SARLET, I. W. e T. F. **Direito Ambiental: introdução, fundamentos, teoria geral.** São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

SARLET, I. W. Segurança social, dignidade da pessoa humana e proibição de retrocesso: revisitando o problema da proteção dos direitos fundamentais sociais. In: CANOTILHO, J. J. G.; CORREIA, M. O. G.; CORREIA, E. P. B. **Direitos fundamentais sociais.** 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SÃO PAULO. **Constituição do Estado de São Paulo.** Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html> Acesso em: 20 mai. 23.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 994.09.224728-0.** Requerente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Requerido: Município de Sertãozinho.

SÃO PAULO. 5ª Vara de Fazenda Pública. **Ação Civil Pública n. 053.08.111161-0.** Requerente: União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e Interior e outros. Requerido: Municipalidade de São Paulo.

SAULE JÚNIOR, N.; UZZO, K. La trayectoria de la reforma urbana en Brasil. In: Sugranyes, A.; Mathivet, C. **Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias.** 2 ed. Santiago (Chile): Habitat International Coalition, 2011.

SEARLE, J. **Speech acts: an essay in the philosophy of language.** London: Cambridge, 1970.

SILVA, J. B. **Quando os incomodados não se retiram: uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza:** Fortaleza: Multigraf editora, 1992.

SILVA, L. I. L. **Discurso proferido na sessão de 22 de setembro de 1988:** publicado no DANC de 23 de setembro de 1988, p. 14313-14314. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25->

anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Luiz%20Inacio%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf Acesso em 10 abril 2023.

SILVA, Y. **Guarda Municipal fecha estabelecimento e cenas de violência viralizam**. A notícia do Ceará. Disponível em: <https://www.anoticiadoceara.com.br/fortaleza/guarda-municipal-fecha-estabelecimento-e-cenas-de-violencia-viralizam/> Acesso em: 21 mai. de 2023.

SINGER, Paul. **Urbanização e desenvolvimento**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.

SMOLKA, M. **Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

SOTO, W.H.G. O pensamento crítico de Henri Lefebvre. **Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 140, p.22–28, 2013.

SOUSA, M.N.B. Os indígenas e o direito à cidade: negação e invisibilidade em Manaus (AM). **Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea**. n. 34, Rio de Janeiro, 2014.

SOUSA, L. M. C. de. Natureza jurídica da outorga onerosa do direito de construir e de sua contraprestação como compensação urbanística. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 1, p. 193–224, fev. 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/18195/15656>. Acesso em: 21 maio 2023.

SOUZA, M. L. de. Which right to which city? In defence of political-strategic clarity. **Interface** (Maynooth), v. 2, p. 315–333, 2010.

\_\_\_\_\_. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 6 ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

\_\_\_\_\_. **Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SZWARCWALD, C. L. *et al.* Desigualdade de renda e situação de saúde: o caso do Rio de Janeiro. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 15, n. 1, jan. 1999.

TARTUCE, F. **Responsabilidade civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

\_\_\_\_\_. **Direito Civil: Direito das Coisas**. v.4. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

TRINDADE, T. A. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. Lua Nova, 2012 (87), p. 139–165, 2012.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. Trad. Almiro Pisetta e Letícia M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REALE, G; ANTISERI, D. **História da filosofia**. Trad. Ivo Storniolo. v. 6. São Paulo: Paulus, 2006.

REZENDE, V. F. *et al.* Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir — OODC. **Revista de Direito da Cidade**, v. 3, n. 2, p. 156–205, dez. 2011. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9853/7715>. Acesso em: 21 maio de 2023.

RIO DE JANEIRO. 2ª Vara da comarca de São Pedro da Aldeia, Rio de Janeiro. **Mandado de Injunção Coletivo n. 0002385-86.2016.8.19.0055**. Autor: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Réu: Câmara dos Vereadores de São Pedro da Aldeia.

RODRIGUES, Paula. **GALO DE LUTA**. 2020. Disponível em: <https://www.uol.com.br/ecoa/reportagens-especiais/lider-dos-entregadores-antifascistas-paulo-galo-lima-quer-comida-e-melhores-condicoes-de-trabalho-para-o-grupo/#page3>. Acesso em: 11 jun. 2020.

RODRIGUES, Rogério. A perda de direito à cidade e a razão cínica: a naturalização da representação de imagem da cidade. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 13, n. 4, p. 2128-2150, dez. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/57600>. Acesso em: 19 ago. 2023.

RODRIGUEZ, J. R. Luta por direitos, rebeliões e democracia no século XXI: algumas tarefas para a pesquisa em direito. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto, v. 3, n.3, p. 609–635, 2016.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROSA, G. B. N. da. **Arquitetura e poder**: A formação do campo arquitetônico como base constitutiva de um pensamento moderno, nacionalista e autoritário na arquitetura brasileira (1914–1945). Tese (doutorado)-Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

ROSA, S. V. et al. Regulação para desregulação: novos e velhos instrumentos urbanísticos. In: ROLNIK, R. et al. **Cidade Estado Capital**: reestruturação urbana e resistência em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 2018.

SABOYA, R. Fundamentos conceituais para uma teoria do Planejamento Urbano baseada em decisões. **Urbe**, v. 5, p. 81–95, 2013.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. 7 ed. São Paulo: EDUSP, 2014.

SANTOS, J. L. J.; SANTOS, L. E.P. F. Planejamento e mobilidade urbana no Brasil: o uso da bicicleta como uma nova maneira de pensar e construir a cidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 14, n. 1, p. 113 – 137, jan. 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/52895/41126>. Acesso em: 27 mar. 2023.

SANTOS JÚNIOR, O. A. D.; MONTANDON, D. T. Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. D.; MONTANDON, D. T (ORG.). **Os planos diretores**

**municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SAULE JÚNIOR, N.; UZZO, K. La trayectoria de la reforma urbana en Brasil. In: SUGRANYES, A; MATHIVET, C (ed.). **Ciudades para tod@s:** por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias. 2 ed. Santiago: Habitat International Coalition (HIC), 2011.

SAULE JÚNIOR, N. A cidade como um bem comum, pilar emergente do direito à cidade In: SOUSA JÚNIOR, J. G et al. **Introdução crítica ao direito urbanístico.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

\_\_\_\_\_; LIBÓRIO, Daniela Campos. Questões chave sobre a noção jurídica do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, n. 3, p. 1466 – 1494, out. 2021. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/43832/39681>. Acesso em: 01 abr. de 2023.

SCIFONI, S. **A construção do patrimônio natural.** 2006. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: 10.11606/T.8.2006.tde-27122006-104748. Acesso em: 26 mar. de 23

SHIMBO, L. Sobre os capitais que produzem a habitação no Brasil. **Novos estudos CEBRAP.** 2016, v. 35, n. 2, p. 119–133. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201600020007>. Acesso em 12 jan. 2023.

SHUMPETER. J.A. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro.** 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, M.A.M. O estado e a reprodução da força de trabalho. **Perspectiva**, n.7, 1984.

SILVA, D. B. B; CATTONI, M. A. O. Jurisdição constitucional da crise ou crise da jurisdição constitucional? Uma defesa da garantia do devido processo legislativo. **Revista de estudos constitucionais, hermenêutica e teoria do direito**, v.8, n.1. Disponível em: <http://www.revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2016.81.04/5316> Acesso em 22 dez. de 2022

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DEFESA DA TRADIÇÃO, FAMÍLIA E PROPRIEDADE. **Estatuto da Cidade:** passo radical rumo ao comunismo. Disponível em <http://catolicismo.com.br/materia/materia.cfm?IDmat=101&mes=setembro2001&pag=1> Acesso em 22. dez. de 2022.

SOUZA, M.L. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 6 ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

TAVARES, A. R. O Cabimento do Mandado de Injunção: a omissão inconstitucional e suas espécies. In: MENDES, G. F; VALE, A. R.; QUINTA, F. L. **Mandado de injunção:** estudos sobre sua regulamentação. São Paulo: Saraiva, 2013.

TELLES, E. **O significado da raça na sociedade brasileira**. Tradução Ana Arruda Callado. Disponível em: [https://static1.squarespace.com/static/5d3230eb29908c00018b7fcf/t/6036dac48025463935a4b9be/1614207694389/livro\\_o\\_significado\\_da\\_raca\\_na\\_sociedade\\_brasileira.pdf](https://static1.squarespace.com/static/5d3230eb29908c00018b7fcf/t/6036dac48025463935a4b9be/1614207694389/livro_o_significado_da_raca_na_sociedade_brasileira.pdf) Acesso em: 22 set. de 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Brasil tem mais de 156 milhões de eleitoras e eleitores aptos a votar em 2022**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/brasil-tem-mais-de-156-milhoes-de-eleitoras-e-eleitores-aptos-a-votar-em-2022-601043#:~:text=Na%20divis%C3%A3o%20por%20g%C3%AAnero%2C%20s%C3%A3o,no%20social%20nas%20Elei%C3%A7%C3%B5es%202022>. Acesso em: 07 abr. de 2023.

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR). **General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)**, 1991. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>. Acesso em 19 dez. 2023.

VAINER, C. B. **Cidade de Exceção: Reflexões a Partir do Rio de Janeiro**. Anais do XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano (ANPUR), vol. 14, 2011.

VALENÇA, M. M. **Arquitetura de grife na cidade contemporânea: tudo igual, mas diferente**. Rio de Janeiro: Mauad, 2018.

VIANA, L. A. **Copa do Mundo FIFA 2014 e os impactos na vida da população de baixa renda em Fortaleza, Ceará**. **Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v.7, n.2, p.345–373, 2015.

VIEIRA, L. C. C. **Vidas nômades: direitos, moradia e ocupações urbanas na cidade de Fortaleza**. Tese. Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Programa de Pós-graduação em Sociologia, Fortaleza, 2012.

VILLAÇA, F. J. M. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo. 2005. Disponível em: [www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf). Acesso em: 12 jan. de 23.

VIVEIROS, L. **Direito à cidade e hegemonia: movimentos, articulações e disputas no Brasil e no Mundo**. Belém: ANPUR: Salvador: EDUFBA, 2020.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn — Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WITTGENSTEIN, L. **Investigações filosóficas**. Trad. José Carlos Bruni. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

WORLD BANK. **Housing Enabling Markets to Work: A World Bank Policy Paper**, 1993.

TAVARES, A. R. In: MENDES, G. F; VALE, A. R.; QUINTA, F. L (Org). **O Cabimento do Mandado de Injunção: a omissão inconstitucional e suas espécies**. **Mandado de injunção: estudos sobre sua regulamentação**. São Paulo: Saraiva, 2013.

TAVOLARI, B. M. D. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 104, p.93–110, 2016.

