PAULO SOMLANYI ROMEIRO

**Direito urbanístico: entre o caos e a injustiça (uma reflexão sobre o
direito do *urbanismo*)**

Tese de doutorado
Orientador: Luís Fernando Massonetto

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO**

São Paulo – SP

2019

PAULO SOMLANYI ROMEIRO

Direito urbanístico: entre o caos e a injustiça (uma reflexão sobre o direito do *urbanismo*)

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito Econômico, Tributário e Financeiro, sob a orientação do Professor Doutor Luís Fernando Massonetto (versão corrigida).

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2019

ROMEIRO, Paulo Somlanyi

Direito urbanístico: entre o caos e a injustiça (uma reflexão sobre o direito do *urbanismo*) / Paulo Somlanyi Romeiro

– São Paulo, 2019

173 f.

Orientador: Luís Fernando Massonetto.

Tese de Doutorado - Universidade de São Paulo,
Faculdade de Direito, Programa de Pós-graduação em Direito,
2019.

1. Direito urbanístico. 2. Urbanismo 3. Discurso científico. I. Direito urbanístico: entre o caos e a injustiça (uma reflexão sobre o direito do *urbanismo*). II. Universidade de São Paulo.

Nome: ROMEIRO, Paulo Somlanyi

Título: **Direito urbanístico: entre o caos e a injustiça (uma reflexão sobre o direito do *urbanismo*)**

Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para
obtenção do título de Doutor em Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

A Iarinha, grande companheira da minha vida, pelo
nosso amor.

A meu pai, Gabriel, inspiração na busca do
conhecimento e quem me ensinou que toda narrativa é
mitológica.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer em primeiro lugar ao professor Massonetto, grande instigador e apoiador desta reflexão. Aos professores que compuseram a banca de qualificação, Gilberto Bercovici e Samuel Rodrigues Barbosa, pelas excelentes contribuições aportadas. A Mariana Levy e a Patricia Cardoso, minhas irmãs, pelo afeto que segurou a onda nesse caminho. Em especial, nesse processo, a Mari, que esteve comigo desde o início e sem a qual eu não teria chegado até aqui. A Gisele Brito, Letícia Lemos, Luciana Bedeschi, Helio Wicher e Rodrigo Dantas, incentivadores dos primeiros passos, que acabaram por definir o caminho deste trabalho. A Fernanda Costa, Letícia Osório, Kazuo Nakano, Rosane Tierno, Nelson Saule Junior, Paula Santoro, Guadalupe Almeida, Vanessa Koetz, Stacy Torres e Isabel Ginters, pela amizade, ajuda, conversas, e pela caminhada. A Danielle Klintowitz e Rodrigo Iacovini, pela amizade e constante apoio. Axs amigxs do Rio de Janeiro, Renata Antão, Alex Magalhães, Orlando dos Santos Júnior e Helion Povia Neto, pela acolhida e diálogo. A Irene Maestro Guimarães pela amizade e profundos questionamentos a respeito da minha condição no espaço-tempo. A Sylvain Souchaud e a Raquel Rolnik. pela grande contribuição com as traduções do resumo. Ao meu pai, Gabriel, pela grande ajuda na revisão final do texto.

“La historia es imprevisible porque su agente, el hombre, es la indeterminación en
persona”

[...]

“es cuerdo abstenerse de legislar sobre el porvenir”

“A história é imprevisível porque seu agente, o homem, é a indeterminação em pessoa”

[...]

“é sábio abster-se de legislar sobre o futuro”

(Otavio Paz, discurso do prêmio Nobel da literatura, 1990).

RESUMO

ROMEIRO, Paulo Somlanyi. Direito urbanístico: entre o caos e a injustiça (uma reflexão sobre o direito do urbanismo). 2019. 173 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.

A partir das premissas de que o funcionamento do campo jurídico contribui para a autonomização das ideias da classe dominante sobre o fenômeno urbano e de que o discurso jurídico e sua própria crença cientificista cumprem, em relação ao *urbanismo*, o papel de diluir seu caráter normativo – o que indica a necessidade de investigação da verdade sobre os fenômenos que o direito teoriza –, este trabalho procura refletir sobre a verdade do *urbanismo* incorporada pelo discurso jurídico urbanístico e investiga como foram incorporados os temas urbanos no processo de formação do pensamento jurídico urbanístico brasileiro e qual crença sobre o urbano está refletida nesse pensamento, ou seja, qual é a verdade do direito urbanístico e sua origem. A nosso ver, uma suposta teoria do direito urbanístico, que remonta ao início da reflexão sobre o tema no Brasil, o relaciona diretamente às necessidades do urbanismo de ordenação do território para enfrentar o *caos urbano*, baseado em uma ideia de urbanismo como ciência da boa ordem e relacionado aos princípios do *urbanismo* modernista funcionalista difundidos pela Carta de Atenas. Argumentamos que, embora o direito urbanístico venha passando por transformações, parte da doutrina ainda o pensa a partir da ideia de um urbanismo científico, supostamente neutro e justo, destinado à realização do bem-estar social. A nosso ver, essa forma de pensar limita nosso conhecimento sobre o direito urbanístico pelas seguintes razões, que se entrelaçam: impede um questionamento sobre as origens e as justificativas de existência (legitimidade) das normas urbanísticas e do seu potencial emancipatório – as normas que existem são resultados da legalização de uma técnica baseada em uma ciência e, portanto, são legítimas e justas – não importa se elas nos aprisionam ou nos tornam mais livres; limita o reconhecimento das transformações pelas quais passa a legislação urbanística e o pensamento jurídico urbanístico brasileiro; e limita o conhecimento e a reflexão sobre o fenômeno urbano e sobre as relações entre o direito e esse fenômeno – não tematiza a dominação; sobre as relações entre o *poder*, o *saber* e a *verdade* na formação de um pretenso discurso científico; sobre as relações entre o direito e as normas disciplinares; e sobre o condicionamento dos corpos para o trabalho e o consumo.

Palavras-chave: direito urbanístico, urbanismo, discurso científico, poder disciplinar, fenômeno urbano.

ABSTRACT

ROMEIRO, Paulo Somlanyi. Urban Law: between chaos and injustice (reflection on urbanism rights). 2019. 173 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.

Taking into account that the juridical realm contributes to the autonomization of ruling classes ideas on urban phenomena; taking also into account that the juridical discourse as well as its scientist belief performs – in relation to *urbanism* – the role of diluting its normative nature – which indicates the need to investigate the truth behind the phenomena theorized by the law – the present thesis aims to reflect on the *urbanism* truth embedded in the urban legal discourse, by investigating how urban themes had been incorporated throughout the formation of Brazilian urban legal thinking. The thesis also aims to reveal the urban beliefs which have been reflected in this thinking or the truth and the origin of Brazilian urban legislation. We identify an urban law theory – dated back of the beginning of urban theory in general – which relates *urbanism* to the needs to regulate the territory in order to face urban chaos, based on the notion of *urbanism* as a “good order” science steaming from the functionalist principles disseminated by Athens Chart. According to our arguments, although urban legislation has changed, significant part of the urban law doctrine is still stucked to the idea that *urbanism* is a scientific, neutral and fair practice, designed towards the realization of social welfare. This thinking prevents the development of our knowledge on urban law because of the following connected reasons: it blocks the questioning of urban norms legitimacy and its emancipatory potential – since the norms are the result of the legalization of a technique based on science and, therefore, legitimate and fair irrespectively if they imprison or liberate us; it limits the recognition and acceptance of changes in urban law thinking and practice, and, finally it refrains the knowledge and reflection on the urban phenomena and its relations with law by not tackling domination, nor the relationship between power, knowledge and truth in the scientific discourse, or the relationship between disciplinary norms and conditioning of bodies to labour and consumption.

Keywords: urban law, urbanism, scientific discourse, disciplinary power, urban phenomena.

RÉSUMÉ

ROMEIRO, Paulo Somlanyi. Droit urbanistique: entre le chaos et l'injustice (une réflexion sur le droit de l'urbanisme). 2019. 173 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.

Partant des prémisses que le fonctionnement du champ juridique contribue à l'autonomisation des idées de la classe dominante sur le phénomène urbain et que le discours juridique et sa propre croyance en sa scientificité assurent, dans le domaine de *l'urbanisme*, le rôle de diluer son caractère normatif – ce qui pousse à la nécessité d'interroger la vérité des phénomènes que le droit met en théorie –, ce travail poursuit une réflexion sur la vérité de *l'urbanisme* que le discours juridique urbanistique fait sienne et cherche à identifier comment les thématiques urbaines ont imprégné le processus de formation de la pensée juridique urbanistique brésilienne et quelle croyance sur l'urbain se reflète dans cette pensée, en somme, quelle est la vérité du droit urbanistique et quelle est son origine. Selon nous, une supposée théorie du droit urbanistique, qui remonte aux origines de la réflexion sur la question au Brésil, l'associe directement aux nécessités qui s'imposent à l'urbanisme d'aménager le territoire pour faire face au *chaos urbain*, aménagement basé sur la conviction d'un urbanisme comme science du bon ordre et lié aux principes de *l'urbanisme* moderniste fonctionnaliste diffusé par la Charte de d'Athènes. Nous soutenons que, bien que le droit urbanistique traverse des transformations, une partie de la doctrine le pense encore à partir de l'idée d'un urbanisme scientifique, supposé neutre et juste, et destiné à l'accomplissement du bien-être social. De notre point de vue, cette manière de penser limite notre connaissance sur le droit urbanistique pour les raisons suivantes, qui s'entremêlent: cela interdit un questionnement sur ses origines et les justifications de l'existence (la légitimité) de normes urbanistiques et de son potentiel émancipateur – les normes qui existent résultent de la légalisation d'une technique basée sur la science, et elles sont, par conséquent, légitimes et justes – peu importe qu'elles nous emprisonnent ou nous rendent plus libres; cela limite la reconnaissance des transformations que connaissent la législation urbanistique et la pensée juridique urbanistique brésilienne, comme cela limite la connaissance et la réflexion sur le phénomène urbain et sur les relations entre le droit et ce phénomène- en écartant le thème de la domination; sur les relations entre le *pouvoir*, le *savoir* et la *vérité* dans la formation d'un prétendu discours scientifique; sur les relations entre le droit et les normes disciplinaires; et sur le conditionnement des corps pour le travail et la consommation.

Mots-clés: droit urbanistique, urbanisme, discours scientifique, pouvoir disciplinaire, phénomène urbain.

LISTA DE ABREVIATURAS

IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal

BNH - Banco Nacional de Habitação

CEBRAP - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CEPEU - Centro de Estudos e Pesquisa Urbanísticas

CEPUR - Centro de Pesquisas em Planejamento Urbano e Regional

CIAM - Congresso Nacional de Arquitetura Moderna

DASP - Departamento de Administração do Serviço Público

EBAP - Escola Brasileira de Administração Pública

FAU-USP - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

GEP - Grupo Executivo de Planejamento no Município de São Paulo

SAGMACS - Sociedade de Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada a Complexos Sociais

SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

PDDI - Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado

USAID - United States Agency for International Development

Sumário

Apresentação.....	15
Verdadeiro e justo – campo jurídico e poder simbólico do direito (da autonomização das ideias da classe dominante sobre o fenômeno urbano) – uma introdução.....	17
1. Em meio ao caos – formação do pensamento jurídico urbanístico brasileiro.....	28
1.1 Um eventual direito do <i>urbanismo</i>	28
1.1.1. Direito e urbanismo como resultado e necessidades do processo civilizatório.....	55
1.2 Entre o <i>caos</i> e a <i>injustiça</i>	65
1.2.1. Urbanismo científico, racional – urbano caótico (uma argumentação jurídica para justificar o <i>urbanismo</i>).....	68
1.2.1.1. Poder de Polícia e função social da propriedade.....	85
1.2.2. Contra a injustiça, ordem.....	88
1.2.3. Uma outra visão do fenômeno urbano e o Estado de Bem-Estar social.....	91
2. O conhecimento sobre o fenômeno urbano.....	100
2.1. O processo constituinte como embate pela definição do conteúdo epistemológico do direito urbanístico.....	110
3. O oculto.....	126
3.1. Poder, direito, verdade e discurso científico.....	126
3.2. Soberania, disciplina, ciências humanas e normalização – razões de Estado e mecanismos de segurança.....	132
3.3. Uma história esquecida (ou mal contada) da legislação urbanística.....	152
Considerações finais.....	165
Referências bibliográficas.....	168

Apresentação

Nossa hipótese inicial de pesquisa se relacionava com a ideia de um urbanismo científico refletida na doutrina jurídica, e que tanto o discurso do direito urbanístico como o do *urbanismo* se apoiavam no discurso um do outro e em suas práticas para uma mútua legitimação, em um discurso circular, tautológico, ante a falta de legitimidade própria de cada um. O que nos levava a considerar que o direito urbanístico seria exclusivamente o direito do *urbanismo* e por isso seria um direito disciplinar, normalizador, que contribuiria para formação de uma sociedade de normalização.

A nosso ver, compreender o direito urbanístico como uma evolução da ciência do urbanismo seria uma armadilha epistemológica, que poderia deixar a produção sobre direito urbanístico perdida em seu próprio tempo, carregada de tentações evolucionistas e ideologias da modernidade, em especial as relacionadas às promessas da ciência moderna e do racionalismo científico, por essa visão de intrínseca relação com uma pretensa ciência e de seu próprio cientificismo. Tal compreensão dificultaria uma aproximação com a teoria crítica e o conhecimento sobre as relações do direito com o fenômeno urbano.

Por essa razão, ainda que se possa considerar a existência de outros direitos urbanísticos, ou mesmo de um de direito urbano que tematize outras questões que relacionem o direito com o fenômeno urbano, ou de um *novo* direito à cidade, este trabalho procura travar um diálogo com o *velho* direito urbanístico, o direito urbanístico do *urbanismo*, e procura conhecê-lo melhor.

Na introdução, apresentamos uma visão do direito, que constitui, por sua vez, a motivação para nossa investigação, que considera: o poder simbólico do direito, seus efeitos em relação às ideias da classe dominante sobre o fenômeno urbano, e sobre a inserção dessas ideias no trabalho jurídico; e as relações entre a dogmática jurídica e os fenômenos sobre os quais teoriza, que nos levam a procurar saber a verdade que informa o direito urbanístico.

No primeiro capítulo procuramos identificar, no processo de formação do pensamento jurídico urbanístico brasileiro, como foram incorporados os temas urbanos, qual a verdade do direito urbanístico, que autores foram tomados como referência e em que contexto se forma essa disciplina. Qual sua relação com as teorias do urbanismo? Como esse *saber* relacionado ao *urbanismo* foi traduzido no campo jurídico?

No segundo capítulo, procuramos compreender o significado de um conhecimento do fenômeno urbano relacionado ao *urbanismo*; e investigamos o processo constituinte que

positivou o direito urbanístico em 1988 como um embate em torno da definição de seu conteúdo epistemológico.

No terceiro capítulo, procuramos, a partir da análise dos mecanismos de exercício do poder, das relações entre o poder e o saber na formação de discursos científicos, e das relações entre as normas disciplinares e o direito na formação de uma sociedade de normalização, compreender o que é o direito urbanístico, ou seja, as relações entre o direito e o *urbanismo*.

Verdadeiro e justo: campo jurídico e poder simbólico do direito (da autonomização das ideias sobre o fenômeno urbano) - uma introdução

Embora a partir dos anos 1990 e, principalmente, no início do século XXI se estude cada vez mais temas relacionados à aplicação de instrumentos urbanísticos, ao direito à moradia, à gestão democrática da cidade, a plano diretor, e outros que emergem com a aprovação do Estatuto da Cidade, argumentamos que muitos desses estudos ainda são permeados de um certo pensamento sobre o fenômeno urbano que, pode-se dizer, remonta ao século XIX e início do século XX e ao *urbanismo* dos anos 1920 a 1940, que também carrega diversos elementos das crenças sobre a possibilidade de intervenção no território do século XIX. A nosso ver isso não acontece à toa, mas é reflexo do funcionamento do discurso jurídico e de sua relação com o discurso científico - como também do relacionamento deste com o discurso do *urbanismo* - e da universalização e autonomização de uma visão do fenômeno urbano e das técnicas do *urbanismo* que poderiam solucionar seus problemas. O que decorre, na nossa hipótese, da positivação de um determinado *urbanismo*, da inserção de suas *normas* na forma jurídica, a partir de um esforço intenso realizado no Brasil no decorrer do século XX, em especial entre as décadas de 1920 e 1980.

Procuramos inserir o direito urbanístico no estudo de formas cada vez mais sofisticadas de dominação, que neutralizam, universalizam e autonomizam ideias que passam a ser incorporadas por cada um de nós como se, realmente, fizessem parte de nossa natureza. Seriam de alguma maneira meta-históricas quando, na verdade, foram socialmente construídas. Nesse sentido, elas serão investigadas a partir de elementos do pensamento de Pierre Bourdieu a respeito do poder simbólico do direito; do funcionamento do campo jurídico¹ e sua linguagem; dos efeitos da inserção dos valores e práticas sociais da classe dominante na forma jurídica; e da autonomização das ideias. Esses elementos foram apresentados pelo autor em *O poder simbólico* (1989). Também investigaremos a partir do pensamento de Luís Alberto Warat² sobre o caráter culpabilizante do direito e a respeito das relações entre a dogmática jurídica e a epistemologia dos fenômenos sobre os quais teoriza.

¹ BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*, 1989.

² WARAT, Luis Alberto. *Introdução geral ao Direito vol. I*, Interpretação da lei: temas para uma reformulação. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1994 e *Introdução geral ao Direito vol. II, A epistemologia jurídica da modernidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1995.

O direito urbanístico (ou seu discurso) combina dois elementos poderosos em efeitos simbólicos que se retroalimentam: a ideia de um direito, ou de um Estado de Direito, justo, neutro e universal, e a de um *urbanismo* pretensamente científico, ao mesmo tempo neutro e verdadeiro.

As mais complexas formas de dominação são aquelas que não somos capazes de reconhecer como tais, das quais nos tornamos cúmplices – e às vezes até nos engajamos nelas –, por sua capacidade de abstração e ocultação, ou até mesmo pela inversão dos seus significados, valores e ideias sobre seus efeitos, o que se faz claramente, em parte, pelo uso da linguagem, em discursos escritos ou performáticos³.

O poder simbólico do discurso jurídico – que, claro, se apoia em todas as práticas relacionadas a ele – contribui de maneira decisiva não só para a ocultação das reais razões da ação ou omissão dos dominantes, mas para a própria formação do olhar de cada um de nós sobre o mundo, sobre nós mesmos e sobre nossa situação em interação com o mundo. E favorece a dominação na medida em que define, em parte, as práticas sociais. As normas de direito urbanístico e o discurso delas derivado, que as interpreta e justifica, não são diferentes, já que também refletem a visão que as classes dominantes têm do fenômeno urbano e suas propostas de “soluções bem-intencionadas”. Visão que se autonomiza e se espalha por todo tecido social. Um ideal de urbano que se traduz na cidade segregada do trabalho e do consumo, da circulação e do automóvel e do individualismo, na qual o ser humano se relaciona mais com o Estado do que com a comunidade. Desta prescindimos, já que vivemos cada vez mais isolados e sozinhos.

O campo jurídico, em especial por meio de seu discurso, desempenha papel central no processo de autonomização das ideias. Processo pelo qual transforma em *verdades*, e às vezes até em parte do senso comum, ideias questionadas, ou questionáveis em sua gênese. O ‘eu’ fica então, prisioneiro do mundo circundante por um jogo de crenças que modelam a maneira como o homem se pensa, a si mesmo e a sociedade”⁴. As crenças que emanam do discurso jurídico definem as lentes pelas quais vemos a sociedade e nós mesmos. Do contrário, o que explicaria, por exemplo, uma moradia ser vista como *ilegal*, *irregular* ou *informal* pelo próprio ocupante em estado de necessidade?

³ Sobre os discursos performáticos ver: POCKOCK, J. G. A., *Linguagens do Ideário Político*, 2003.

⁴ WARAT, Luis Alberto. *Introdução geral ao Direito vol. I*, Interpretação da lei: temas para uma reformulação, 1994, p. 24.

Para Bourdieu, a própria existência do campo jurídico e sua forma de funcionamento explicam a relativa autonomia do direito e seu efeito simbólico, que teria como resultado a ilusão da absoluta autonomia do direito⁵. Segundo o autor, esse campo jurídico desempenha um papel na produção e reprodução do direito, responsável pela definição daquilo que é aceito como verdade no processo de disputa entre agentes pelo monopólio da interpretação da lei⁶.

Uma das formas com que o campo jurídico contribui para sua própria legitimação e propagação dos seus efeitos simbólicos dá-se por meio da construção de uma retórica da impersonalidade e da neutralidade por intermédio da combinação de elementos da linguagem comum e elementos estranhos a seu sistema⁷. Para o autor, os dois efeitos maiores para os quais concorrem os processos linguísticos característicos da linguagem jurídica são o da *neutralização* e o da *universalização*⁸.

Essa forma de funcionamento do campo jurídico nos importa, pois fornece as bases para a formulação das hipóteses relacionadas à legitimação de práticas por meio de discursos e de discursos por meio de práticas (processos de legitimação que, a nosso ver, se retroalimentam). Tais processos, na nossa hipótese, caracterizam as relações entre o direito urbanístico (discurso e prática) e o urbanismo (prática e discurso)⁹, que constituem um saber com efeitos simbólicos e concretos¹⁰.

⁵ Segundo o autor, “É com essas condições que se podem dar as razões quer da autonomia relativa do direito, quer do efeito propriamente simbólico de desconhecimento, que resulta da ilusão da sua autonomia absoluta em relação às pressões externas.”. BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 1989, p. 212.

⁶ Nas palavras de Bourdieu, “O campo jurídico é o lugar da concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito, quer dizer, a boa distribuição (*nomos*) da boa ordem, na qual se defrontam agentes investidos de competência ao mesmo tempo social e técnica, que consiste essencialmente na capacidade reconhecida de interpretar (de maneira mais ou menos livre ou autorizada) um *corpus* de textos que consagram a visão legítima, justa, do mundo social”. *Idem, ibidem*, p. 212.

⁷ *Idem, ibidem*, p. 215.

⁸ Para o autor, “A maior parte dos processos linguísticos característicos da linguagem jurídica concorrem com efeito para produzir dois efeitos maiores. O efeito da *neutralização* é obtido por um conjunto de características sintáticas tais como o predomínio das construções passivas e das frases impessoais próprias para marcar a impersonalidade do enunciado normativo e para constituir o enunciador sujeito universal, ao mesmo tempo imparcial e objetivo. O efeito da *universalização* é obtido por meio de vários processos convergentes. (...) próprios para exprimirem a generalidade e a omnitemporalidade da regra do direito: a referência a valores transsubjetivos que pressupõem a existência de um consenso ético (por exemplo, ‘como bom pai de família’); o recurso a fórmulas lapidárias e as formas fixas, deixando pouco lugar às variações individuais.”. *Idem, ibidem*, p. 215-216.

⁹ A nosso ver, não se pode separar de forma absoluta um saber do outro, pois eles estão de alguma forma entrelaçados desde que ocorreu a positivação jurídica das normas decorrentes do saber denominado *urbanismo* a partir, principalmente, da década de 1930 no Brasil. O conceito, como veremos, foi aos poucos sendo substituído por planejamento urbano, territorial, regional, entre outros.

¹⁰ Conforme o próprio autor, “Esta retórica da autonomia, da neutralidade e da universalidade, que pode ser o princípio de uma autonomia real dos pensamentos e das práticas, está longe de ser uma máscara ideológica. Ela é a própria expressão de todo o funcionamento do campo jurídico e, em especial, do trabalho de

Bourdieu relaciona a retórica da autonomia, da neutralidade e da universalidade com a possibilidade de uma autonomia real dos pensamentos e das práticas, o que a nosso ver é uma das chaves possíveis de investigação das relações do direito urbanístico com uma determinada ideia do fenômeno urbano e do *urbanismo*. Até que ponto a retórica sobre o urbanismo produzida pelo campo do direito urbanístico não tem levado a práticas autônomas reais do pensamento e da prática em relação à apropriação do espaço? Qual a razão, por exemplo, para acreditarmos que a melhor forma de viver seja em casas unifamiliares separadas no lote que foi organizado em quadras que, por sua vez, foram separadas por vias com calçadas e leitos carroçáveis, com algum espaço destinado ao lazer? Seria essa mesmo a melhor forma de ocupar o espaço para nossa socialização, por exemplo?

Bourdieu explica como a *força da forma* tem papel fundamental na mistificação do direito como discurso pretensamente legítimo e reprodutor dos valores universais da ética, que estende valores da classe dominante para além do ciclo do campo jurídico, dos *inicialmente convertidos*. A nosso ver, a doutrina do direito urbanístico ao carregar um discurso pretensamente legítimo de uma visão sobre o urbanismo e a ciência do urbanismo contribui para a mistificação e legitimação de uma forma de atuação sobre o espaço urbano em um sentido único, que corresponde à visão e aos interesses da classe dominante¹¹. Uma forma de naturalizar a ideia de que há uma única forma legítima de ocupar o espaço e, portanto, de se relacionar em sociedade.

O autor atenta para a necessidade e cumplicidade dos submetidos às normas impostas a eles, com o argumento de que o discurso jurídico é o legítimo por excelência, o que aumenta sua eficácia simbólica.

O direito urbanístico pode ser compreendido como a forma por excelência do discurso legítimo que impõe o *urbanismo*, que ao mesmo tempo contribui para “a adesão dos profanos aos próprios fundamentos da ideologia profissional do corpo de juristas, a saber, a crença na neutralidade e na autonomia do direito e dos juristas”¹². Demonstrar a

racionalização, no duplo sentido de Freud e de Weber, a que o sistema de normas jurídicas está continuamente sujeito, e isso desde há séculos.” *Idem, ibidem*, p. 216.

¹¹ Segundo Bourdieu, “Mas a eficácia do direito tem a particularidade de se exercer para além do círculo daqueles que estão antecipadamente convertidos, em consequência da afinidade prática que os liga aos interesses e valores inscritos nos textos jurídicos e nas atitudes éticas e políticas dos que estão encarregados de os aplicar. E não há dúvida de que a pretensão da doutrina jurídica e do procedimento judicial à universalidade, que se realiza no trabalho de formalização, contribui para fundamentar a sua “universalidade” prática.” *Idem, ibidem*, p. 243.

¹² *Idem, ibidem*, p. p. 244.

capacidade de disciplinar e disciplinar o território na forma jurídica são significativos para os efeitos simbólicos da teoria e da prática urbanísticas e do direito.

É próprio da eficácia simbólica, como se sabe, não poder exercer-se senão com a cumplicidade – tanto mais certa quanto mais inconsciente, e até mesmo mais subtilmente extorquida – daqueles que a suportam. Forma por excelência do discurso legítimo, o direito só pode exercer a sua eficácia específica na medida em que permanece desconhecida a parte maior ou menor de arbitrário que está na origem do seu funcionamento. A *crença* que é tacitamente concedida à ordem jurídica deve ser reproduzida sem interrupção e uma das funções do trabalho propriamente jurídico de codificação das representações e das práticas éticas é a de contribuir para fundamentar a adesão dos profanos aos próprios fundamentos da ideologia profissional do corpo de juristas, a saber a crença na neutralidade e na autonomia do direito e dos juristas.¹³

Bourdieu assinala como o direito escrito favorece a autonomização do texto, que possibilitaria descrever como “ciência jurídica”, com suas normas e lógicas próprias, ou seja, uma forma particular de conhecimento científico, um processo de racionalização do direito, uma racionalidade formal “que Weber tem o cuidado de distinguir sempre da racionalidade substancial, e que diz respeito aos próprios fins da prática deste modo formalmente racionalizada”¹⁴. Esse processo, segundo o autor, inscreve o direito na *lógica da conservação* pela força da codificação e pela fixação de um padrão de decisão exemplar que sirva a decisões futuras, por meio da aplicação de uma norma a uma ocasião particular¹⁵. A nosso ver, o surgimento das normas urbanísticas deve ser compreendido como a inscrição das normas do *urbanismo* no trabalho jurídico para, pela lógica da conservação realizada pela sua sistematização e racionalização, contribuir com a manutenção da ordem simbólica dominante.

Constitui um dos fundamentos maiores da manutenção da ordem simbólica também por outra característica do seu funcionamento: pela sistematização e pela racionalização a que ele submete as decisões jurídicas e as regras invocadas para as fundamentar ou a justificar, ele confere o *selo de universalidade*, fator por excelência da eficácia simbólica, a um ponto de vista sobre o mundo social que, como se viu, em nada de decisivo se opõe ao ponto de vista dos dominantes. E, deste modo, ele pode conduzir à universalização prática, quer dizer à generalização nas práticas de um modo de acção e de expressão até então próprio de uma região do espaço geográfico e social.¹⁶

¹³ *Idem, ibidem*, p. 243-244.

¹⁴ *Idem, ibidem*, p. 244.

¹⁵ *Idem, ibidem*, p. 245.

¹⁶ *Idem, ibidem*, p. 245.

Nesta investigação, as ideias de *neutralização* e *universalização* como fatores da eficácia simbólica do direito são chaves para a análise da relação entre direito urbanístico e urbanismo como prática e discurso, sendo relevante para nós o fato de que, conforme aponta o autor, o discurso emanado pelo direito se traduziria em práticas generalizadas. Será que o discurso do direito urbanístico sobre um certo urbanismo capaz de trazer ordem ao caos urbano de alguma forma se traduz na generalização das práticas com que interagimos com o espaço urbano, com forte influência na nossa condição no espaço-tempo? As normas urbanísticas (e também sua linguagem e seus conceitos) mediam, de alguma forma, como enxergamos o fenômeno urbano e como interagimos nele e com ele.

Em qualquer sociedade diferenciada, como o Brasil, o efeito de *universalização* é fundamental para o exercício da dominação simbólica. Esse seria para Bourdieu “um dos mecanismos, e sem dúvida dos mais poderosos, por meio dos quais se exerce a dominação simbólica ou, se se prefere, a imposição da legitimidade de uma ordem social.”¹⁷. De acordo com o autor:

A norma jurídica, quando consagra em forma de um conjunto formalmente coerente de regras oficiais e por definição, sociais, “universais”, os princípios práticos do estilo de vida simbolicamente dominante, tende a *informar* realmente as práticas do conjunto dos agentes, para além das diferenças de condição e estilo de vida: o efeito de universalização, a que se poderia também chamar *efeito de normalização*, vem aumentar o efeito da autoridade social que a cultura legítima e os seus detentores já exercem para dar toda a sua eficácia prática à coerção jurídica.¹⁸

Para Bourdieu, um dos fundamentos da crença na universalidade do direito está na tendência de os dominantes universalizarem seu estilo de vida como sendo exemplar, fenômeno que, para o autor, está também na origem da ideologia que enxerga o direito como um instrumento de transformação das relações sociais. Segundo o autor:

Vê-se que a tendência para universalizar o seu próprio estilo de vida, vivido e largamente reconhecido como exemplar, o qual é um dos efeitos do etnocentrismo dos dominantes, fundamentador da crença na universalidade do direito, está também na origem da ideologia que tende a fazer do direito um instrumento de transformação das relações sociais e de que as análises precedentes permitem compreender que ela encontre a aparência de um fundamento na realidade: não é em qualquer região do espaço social que emergem os princípios práticos ou as reivindicações éticas submetidas pelos juristas à formalização e à generalização.¹⁹

¹⁷ *Idem, ibidem*, p. 246.

¹⁸ *Idem, ibidem*, p. 246.

¹⁹ *Idem, ibidem*, p. 247.

A nosso ver, três pontos apresentados por Bourdieu – a ideia que relaciona a tendência de universalização do próprio estilo de vida; a relação com a crença na universalidade do direito; e a ideologia que tende a fazer do direito um instrumento de transformações sociais – são chaves fundamentais para compreender a relação do direito urbanístico com o urbanismo e os discursos que ecoam dessa relação. Isso, porque essas chaves possibilitam relacionar a tendência de universalização do próprio estilo de vida com a ideia de uma determinada ordem e relacionar a ideologia que tende a ver o direito como um instrumento de transformação social com as tentações evolucionistas do direito urbanístico e sua ideia de progresso e modernização.

Para Bourdieu, o efeito de naturalização só pode ser explicado completamente quando se coloca na forma jurídica. Quando a visão de mundo, que se quer como representação oficial, vira norma jurídica positivada - impõe descontinuidades nítidas e fronteiras estritas que introduzem uma racionalidade que não pode ser garantida pelo *habitus*. A codificação também contribui para o efeito da *homologação*, definindo uma linguagem comum a ser aceita²⁰. Um efeito é uma realidade inquestionável.

Os valores propostos confundem-se com a estrutura iterativa e deixam a sensação de serem o fiel reflexo de uma realidade inquestionável.

Uma estrutura reflete sempre um mundo que, se for reiterativo, não deixa lugar para que se pense que outras estruturas possam mostrá-lo de forma diferente.²¹

Segundo Warat, o discurso jurídico, enganosamente cristalino, esconde em nome da verdade, da segurança e da justiça, “a presença subterrânea de uma ‘tecnologia da opressão’ e de uma microfísica conflitiva de ocultamento que vão configurando as relações de poder inscritas no discurso da lei”²². Para o autor, o discurso jurídico é enigmático, mais do que

²⁰ Conforme o autor, “(...) ao impor descontinuidades nítidas e fronteiras estreitas no *continuum* dos limites estatísticos, a codificação introduz nas relações sociais uma nitidez, uma previsibilidade e, por este modo, uma racionalidade que nunca é completamente garantida pelos princípios práticos do *habitus* ou pelas sanções do costume que são produto da aplicação direta ao caso particular desses princípios não formulados.

(...) A codificação – ao instituir na objectividade de uma regra ou de um regulamento escrito, expressamente apresentado, os esquemas que governam as condutas no estado prático e aquém do discurso – permite que se exerça aquilo a que se pode chamar de efeito de *homologação* (*homologien* significa dizer a mesma coisa ou falar a mesma linguagem): à maneira da objetivação em forma de um *código explícito* de um código prático que permite aos diferentes locutores associar o mesmo sentido ao mesmo som percebido e o mesmo som ao mesmo sentido concebido, a explicitação dos princípios torna possível a verificação explícita do consenso acerca dos princípios do consenso (ou do ‘dissenso’).” *Idem, ibidem*, p. 249-250.

²¹ *Idem, ibidem*, p. 109.

²² WARAT, Luís Alberto. *Introdução geral ao Direito vol. I*, Interpretação da lei: temas para uma reformulação, 1994, p. 19.

ambíguo e impreciso, o que possibilita a realização de um jogo com os ocultamentos para “justificar decisões, disfarçar a partilha de poder social e propagar, dissimuladamente, padrões culpabilizantes”²³.

O padrão culpabilizante produzido pelo discurso jurídico assegura a construção de *sujeitos de direito* como sujeitos reprimidos. A mística da ideologia jurídica e seus efeitos culpabilizadores adequam muito mais as pessoas às relações de dominação do que o “temor das sanções legais”²⁴. Segundo Warat, o direito, nesse caso, cumpre funções de *superego*²⁵ ao garantir a fiscalização interior do indivíduo: *um panóptico dentro do homem*²⁶.

Os juristas, por sua utopia carregada de magnetismo, não têm como “atenuar seu próprio papel de polícia das perfeições”²⁷ e questionar a legalidade do poder do Estado. Ao contrário, o direito e seu discurso invariavelmente servem para justificar e não colocar um ponto de interrogação nas ações do poder, por meio do Estado. Isso é muito claro na doutrina que origina e consolida o direito urbanístico brasileiro entre as décadas de 1950 e 1980. Em nenhum momento há qualquer questionamento sobre a legitimidade da ação estatal ou da regulação do espaço. O discurso, no fundo, tem como objetivo justificar práticas já existentes, com roupagem de discurso científico tanto relacionado ao *urbanismo* como ao direito. Argumentamos que a inserção do debate sobre o fenômeno urbano no discurso jurídico, por si só, contribui para conservação de uma determinada ideia do urbanismo e do urbano, ainda que em disputa.

Isso se relaciona também com outra característica do discurso jurídico, a saber, sua “aversão a tudo quanto é novo”²⁸, decorrência do imperativo de sua preservação pela apologia do estabelecido, como de “certos efeitos da repressão simbólica que o Estado

²³ *Idem, ibidem*, p. 20.

²⁴ *Idem, ibidem*, p. 25 e 26.

²⁵ *Idem, ibidem*, p. 26.

²⁶ Conforme Warat, “Um discurso de seguridades máximas construído para garantir a fiscalização interior dos indivíduos, isto é, o panóptico dentro do homem. Uma consequência direta da ordem simbólica do jurisdicismo ‘Estado de Direito’ que desenvolve lugares comuns, processos imaginários e fundamentações fora da história para recuperar nossos desejos numa mística alienante.

Assim, a produção institucional de uma subjetividade alienada passa, principalmente, pela matriz simbólica do Direito e suas técnicas linguísticas de normalização e padronização. As vias da alienação social estruturam-se em torno da lei e sua ordem simbólica, de um modo mais estreito do que geralmente se supõe.

Os saberes comuns do Direito provocam dependência generalizada e manipulatória. Ela é principalmente baseada no caráter culpabilizante da ideologia. Vozes morais da lei jurídica que reprimem e padronizam os desejos condicionando-os à margem das ameaças da coerção organizada e seus efeitos psicológicos”. *Idem, ibidem*, p. 25.

²⁷ *Idem, ibidem*, p. 25.

²⁸ *Idem, ibidem*, p. 25.

desempenha através das representações abstratas formais e inamovíveis do Direito”²⁹. A nosso ver, essa característica de pouca mutabilidade, que se relaciona à apologia do estabelecido, pode explicar em parte, nos dias atuais, a aceitação pouco refletida de ecos do pensamento jurídico urbanístico que remontam a sua origem, além da manutenção de práticas que não se transformam com a mudança do texto legal.

A nosso ver, essa apropriação daquilo que era considerado *científico* em termos de conhecimento sobre o fenômeno urbano, no caso a considerada *ciência do urbanismo*, pode ser compreendida também pelos efeitos do *sentido comum teórico* na dogmática jurídica. Sobre o *senso comum teórico* que, a nosso ver, explica, ao menos em parte, a apropriação pouco refletida do pensamento dominante de seu tempo-espço, Warat explica que

Este é a fonte receptora de um imenso leque de fatores e variáveis surgidos do saber acumulado e da experiência que conformam as estruturas cognoscitivas e os raciocínios lógico-demonstrativos do homem de ciência. É a determinante das significações que o cientista constitui a partir das observações e experiências que realiza. Não há observações nem experiências puras, senão que condicionadas por um acúmulo de representações institucionalmente familiarizadas das práticas científicas, quer dizer, da história do saber acumulado que define o sentido comum teórico que, geralmente, se agrupa sob o rótulo de ideologia.³⁰

Argumentamos que o *sentido comum teórico* relativo ao fenômeno urbano e ao *urbanismo* refletido na gênese do pensamento jurídico urbanístico, entre as décadas de 1950 e 1980, ecoa práticas que vinham sendo adotadas e representações que vinham sendo construídas no Brasil ao menos desde o final do século XIX. É fundamental ter em mente que a dogmática jurídico-urbanística propriamente dita reflete fundamentalmente práticas existentes, embora constantemente tornadas abstratas pelo discurso³¹. Essas significações que “projetam a realidade social ou jurídica são condicionadas e determinadas pelo sentido comum teórico que as configuram ideológica e politicamente, e não unicamente lógica e conceitualmente”³². Para Warat, a realidade social e jurídica é projetada a partir de crenças secularmente consagradas, que reivindicam a possibilidade de uma compreensão objetiva do

²⁹ *Idem, ibidem*, P. 25.

³⁰ WARAT, Luis Alberto. *Introdução geral ao Direito vol. II, A epistemologia jurídica da modernidade*. 1995, p. 35.

³¹ Isso pode não ser absoluto em relação a alguns instrumentos do Estatuto da Cidade, talvez previstos em lei e teorizados antes de sua aplicação prática.

³² *Idem, ibidem*, p. 38.

social, e de sua lei, que favorecem a *desintegração do tecido social* e as *identidades fragmentadas*³³. A própria noção de objetividade, no entanto, é simbólica.

Ao se falar de objetividade, a partir do paradigma dominante nas ciências sociais, não se leva em consideração que a noção de objetividade é simbólica, efeito de uma discursividade onde contém sempre uma articulação de antagonismos que determinam um estágio de contingências (de imprevisibilidades), que relativizam radicalmente. A realidade do social e do jurídico é precisamente esta articulação de incertezas contingentes e não a objetividade produzida contingentemente pelo saber. O saber instituído escamoteia os processos de compreensão, os antagonismos do real despertam sempre. Uma ilusão de clausura perfeita. Uma segurança simulada, uma segurança que se fecha para as contingências do novo na miragem das suas predeterminações.³⁴

A dogmática é considerada científica por quem a produz - “juristas, em regra, aceitam sem discussão que sua atividade é científica”³⁵. Para Warat, trata-se de um velho aforismo iluminista de que bastaria ter um método e um objeto para uma atividade ser considerada científica. A nosso ver, ele levanta uma problemática fundamental da dogmática jurídica, que é entender sua atividade como científica por se basear em raciocínios lógico-demonstrativos, quando o discurso jurídico é persuasivo e não demonstrativo, o que torna inaceitável para o autor qualquer fundamentação de pretensão científica da dogmática³⁶. Por essa razão sua pretensão deveria ser argumentativa, não demonstrativa.

Assim como o direito, o *urbanismo*, ao menos como concebido como disciplina no Brasil na primeira metade do século XX, tem pretensão de neutralidade científica, se reveste de um discurso científico, embora seja também normativo e, essencialmente, uma técnica de intervenção na realidade. Em *O mito da neutralidade científica*³⁷ (1975), Hilton Japiassu explicita de forma clara a impossibilidade de a análise epistemológica dissociar, no caso das ciências humanas, uma teoria científica de uma técnica de aplicação, pois elas estão imbricadas uma à outra.

As ciências humanas, tais como elas existem, em suas condições reais de realização, apresentam-se como técnicas de intervenção na realidade, participando ao mesmo tempo do descritivo e do normativo: são praxeologias. A análise epistemológica não tem o direito de dissociar, no domínio das disciplinas

³³ *Idem, ibidem*, p. 27.

³⁴ *Idem, ibidem*, p. 28.

³⁵ *Idem, ibidem*, p. 37.

³⁶ *Idem, ibidem*, p. 37.

³⁷ JAPIASSU, Hilton. *O mito da neutralidade científica*, 1975, p. 49.

humanas, uma teoria científica de uma técnica de aplicação, pois não somente se dão sentido uma à outra, mas também determinam-se reciprocamente.³⁸

O discurso jurídico e sua própria crença cientificista cumprem, em relação ao *urbanismo*, justamente esse papel de dissociar uma teoria científica de uma técnica de aplicação, fazendo diluir seu caráter normativo e interventivo.

O cientificismo como crença vital do sentido comum teórico do jurisdicismo, que impregna os saberes da lei para desfazer o “caráter jurídico” de todas as ciências do homem, quer dizer, desvincula-as das assinalações mitológicas da visão de mundo que introduz simbolicamente o homem da lei.³⁹

A normatividade do *urbanismo* se dissolve no discurso jurídico urbanístico que se justifica a partir de um *urbanismo* também neutro e verdadeiro. Como chama atenção Warat, é fundamental tematizar o vínculo entre a lei e a verdade que a determina, pois sabemos pouco sobre as funções sacra e dogmática das ciências humanas e seu papel de *instituição social da subjetividade coletiva*. Para o autor: “O estudo das relações entre o saber e a lei se encontra travado pelos ideais e crenças que fundam a racionalidade científica.”⁴⁰ O poder simbólico precisa ser descoberto onde ele “se deixa ver menos, onde ele é completamente ignorado”⁴¹; e o discurso jurídico é o meio pelo qual ele ao mesmo tempo se exerce e se esconde.

Nosso objetivo é analisar como, no processo de formação do pensamento jurídico urbanístico brasileiro, foram incorporados os temas urbanos, qual a verdade do direito urbanístico, que autores foram tomados como referência e em que contexto se forma essa disciplina. Qual sua relação com as teorias do urbanismo? Como esse *saber* relacionado ao *urbanismo* foi traduzido no campo jurídico? Que elementos do *senso comum teórico* do *urbanismo* foram incorporados pelo pensamento jurídico urbanístico em seu início? Partimos da premissa de que uma visão sobre o fenômeno urbano e sua incorporação no direito formam a própria justificativa da existência do *direito urbanístico*, como *norma que evoluiu do urbanismo*. Daí a necessidade de investigação dessa sua pretensa verdade.

³⁸ *Idem, ibidem*, p. 49.

³⁹ WARAT, Luis Alberto. *Introdução geral ao Direito vol. II, A epistemologia jurídica da modernidade*. 1995, p. 77,

⁴⁰ *Idem, ibidem*, p. 76.

⁴¹ BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*, 1989, p. 7.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A título de conclusão, podemos dizer que há pelo menos duas formas de se pensar o direito urbanístico e as justificativas para a sua razão de existir: uma que se relaciona com a ideia de um urbanismo científico e neutro, capaz de pôr ordem no caos urbano; e outra que considera a problemática urbana reflexo de uma ordem injusta, decorrente do modo capitalista de produção, e não de uma desordem decorrente da conquista da natureza. A confusão entre essas duas formas de pensar, que convivem como justificativas complementares, faz com que em alguns casos, de forma equivocada, a ordem seja apresentada como solução para a injustiça. Além de se confundirem, nenhuma dessas duas formas de pensar tematiza a dominação e questiona a origem e eventual potencial emancipatório das normas urbanísticas, dando como certa sua necessidade e capacidade de transformação social.

Essa reflexão nos leva a considerar a necessidade de novas formas de pensar tanto a legislação urbanística - tendo como foco principal a compreensão do processo constituinte como embate nos rumos da interpretação sobre a questão urbana no Brasil (no qual o movimento da reforma urbana teria sido também derrotado e não apenas vitorioso) - quanto a forma em que se realizam os estudos das relações entre o fenômeno urbano e o direito, seus pontos de vista e suas premissas.

Com relação à legislação urbanística brasileira, mostramos que no processo constituinte, embora a interpretação de seu resultado esteja em permanente disputa com relação aos efeitos do princípio da função social da propriedade, a proposta da emenda popular da reforma urbana, que poderia levar a interpretação e a reflexão sobre a questão urbana ao objetivo central de democratização do acesso à terra - o que representaria uma mudança na forma de compreensão da questão urbana do papel do urbanismo e, possivelmente, de toda interpretação sobre as relações do fenômeno urbano com o direito -, não se tornou a ideia hegemônica para orientar o pensamento jurídico urbanístico brasileiro, ainda que parte das interpretações caminhe nessa direção.

A nosso ver, seria necessária uma revisão tanto do significado histórico do processo constituinte, quanto da própria teoria do direito urbanístico apoiada na ideia de urbanismo científico e racional, que ainda tem efeitos simbólicos e concretos no pensamento jurídico urbanístico brasileiro. Essa revisão é necessária para romper definitivamente com a ideia de

um urbano caótico, que teria como solução a ordem imposta pelo urbanismo a partir das funções sociais da cidade da carta de Atenas, e encarar a questão urbana a partir da problemática da democratização do acesso à terra. O urbano não é caótico, é injusto, e a solução para a injustiça não é a ordem, mas a democratização do acesso à terra. Este deve ser o objetivo da política urbana e a base da teoria: orientar o interesse público em geral e a aplicação dos instrumentos urbanísticos.

Uma revisão do significado histórico do processo constituinte não deve conduzir à negação da existência de algum avanço relacionado à possibilidade de efetivação do princípio da função social da propriedade, que leve à democratização do acesso à terra nas cidades, mas deve considerar, no mínimo, que o avanço foi insuficiente tanto do ponto de vista das crenças sobre a questão urbana, como com relação às possibilidades concretas de efetivação de uma política urbana que enfrente a concentração fundiária. Com relação às crenças, deve-se compreender que o processo constituinte não foi capaz de garantir uma virada interpretativa sobre a questão urbana, que rompesse com a ideia de caos e ordem, que coloca o foco no planejamento e na gestão como caminhos para a solução dos problemas urbanos, e de firmar uma interpretação que colocasse a democratização do acesso à terra no centro do debate. A política urbana decorrente da ideia de ordem do urbanismo funcionalista concentra a terra, não distribui.

A permanência de um direito urbanístico, pensado como norma que evolui da ciência do urbanismo, dificulta o reconhecimento das transformações pelas quais passaram os estudos urbanos no Brasil, em especial a partir do final da década de 1970, e da influência que tiveram nos estudos jurídicos urbanísticos a partir de meados da década de 1990. Estudos esses que procuraram inserir o direito urbanístico no processo político, tendo o princípio da gestão democrática das cidades como um dos seus componentes e como aposta para a superação de uma política urbana marcada pela concentração fundiária e a segregação socioterritorial. A ideia de um urbanismo científico, e por isso neutro, contribui para dificultar o reconhecimento dos conflitos no processo de definição da política urbana. Escamoteia o conflito.

Ao mesmo tempo, é preciso uma nova compreensão do que é o direito urbanístico e o que pode ser o estudo das relações entre o fenômeno urbano e o direito ou, se preferir, de um direito urbano. O direito urbanístico deve também ser compreendido como um mecanismo da sociedade de normalização, que oculta o exercício do poder disciplinar. E por isso, um direito urbano, ou o estudo das relações entre o direito e o fenômeno urbano deve

ter como pressuposto a possibilidade de uma pluralidade de formas de ocupação do espaço e não o sentido único informado por um determinado urbanismo.

O fato de identificarmos o direito urbanístico com a sociedade de normalização e o exercício do poder disciplinar, e com crenças que compreendem o urbano entre o caótico e o injusto, não quer dizer que a política urbana seja implementada hoje apenas a partir dessas ideias, ou que devamos compreender as cidades de hoje só a partir deste olhar. Não se pode desconsiderar que a matriz neoliberal, que caracteriza a política urbana na atualidade, vem carregada de outras crenças e ideias sobre o ser humano, a sociedade e a apropriação do espaço, que se somam às que já estão presentes na teoria. Neste caso, trazendo a ideia de uma cidade do desempenho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORE, Caio Santo. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade – um estudo sobre as zeis e os impasses da reforma urbana na atualidade*. 2013. 285 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.
- ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único, desmanchando consensos*, 5ª edição. Petrópolis: Vozes, 2009.
- ARANTES, Pedro Fiori. *Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970*. Novos Estudos – CEBRAP, n. 83. São Paulo, março, 2009.
- AZEVEDO, Eurico de Andrade. “Retrato de Hely Lopes Meirelles”. In: Dir. Adm. Rio de Janeiro, 204: 121-134, abr.jun. 1996.
- BASSUL, José Roberto. *Estatuto da cidade: quem ganhou? quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.
- BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. “Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana”. In: XII Encontro da ANPUR. Florianópolis: Anais do XII Encontro da ANPUR, CDROM, 2007.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BRETONE, Mario. *Derecho y tiempo en la tradición europea; traducción de Isidro Rosas Alvarado*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. *Princípios de direito urbanístico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2015.
- CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; d’OLIVEIRA, Sônia A. Cocq. “Práticas sociais instituintes e sua tradução jurídica urbanística”. In: FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe da e CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (Org.). *Direito em Revista*. Rio de Janeiro: Letra Capital: OAB/RJ: UNIGRANRIO, 2004, p. 151-182.
- CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli *Curso de direito urbanístico*, Salvador, JusPODIVM, 2015.
- COSTA, Regina Helena. *Princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988*. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FIGUEIREDO, Lucia Valle (Org.). *Temas de Direito Urbanístico 2*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.
- CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopia e realidades, uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 2015. (Coleção Estudos, 67)
- _____. *A regra e o modelo: sobre a teoria da arquitetura e do urbanismo*. São Paulo: Perspectiva, 2010. (Coleção Estudos, 88)
- DALLARI, Adilson de Abreu; FIGUEIREDO, Lucia Valle (Org). *Temas de Direito Urbanístico 1*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1987.
- _____. *Temas de Direito Urbanístico 2*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.
- _____. “Instrumentos da política urbana: art. 4º”. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002.

DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002.

DEBORD, Guy. *A Sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*. Barueri: Manole, 2004.

FALCÃO, Joaquim Arruda (org). *Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

FELDMAN, Sarah. *Planejamento e zoneamento. São Paulo: 1947-1972*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Fapesp, 2005.

_____. “A americanização do setor de urbanismo da administração municipal de São Paulo”. In: *Seminário de história da cidade e do urbanismo*, 4, 1996, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: UFRJ, 1996. p. 224-234.

_____. “O zoneamento ocupa o lugar do plano: São Paulo, 1947-1961”. In: Encontro nacional da ANPUR, 7., 1997, Recife. Anais... Recife: ANPUR, 1997. p. 667 - 684.

FERNANDES, Edésio. *Law and Urban Change in Brazil*. Aldershot: Avebury, 1995.

_____. *Direito Urbanístico*. Edésio Fernandes (Org.). Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

_____. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Edésio Fernandes (Org.). Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

_____. “Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução”. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

_____. *Direito e urbanização*. In: *Direito Urbanístico*. Edésio Fernandes (Org.). Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERREIRA, Sérgio de Andrea. *O direito de propriedade e as limitações e ingerências administrativas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

FIGUEIREDO, Lúcia Vale. *Disciplina urbanística da propriedade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1980.

FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: Editora Nau, 2005.

_____. *Em Defesa da Sociedade*. Curso no Collège de France, 1975-1976. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. *Microfísica do poder*. 23ª edição, organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2007.

_____. *Segurança, Território, População – Curso dado no Collège de France (1977-1978)*. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. *Do governo dos vivos - Curso dado no Collège de France (1979-1980)*. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

GARCIA, Maria. *Desapropriação para urbanização e reurbanização*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

GASPARINI, Diógenes. *O município e o parcelamento do solo*. 2. ed., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1988.

- GOFFMAN, Erving. *Estigma - notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos S.A., 1988.
- GRAU, Eros Roberto, *Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1983.
- GRAZIA, Grazia de. “Estatuto da cidade: uma longa história com vitórias e derrotas”. In: OSORIO, Leticia. *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Ed., 2002.
- GRUPENMACHER, Betina Treiger. “Favelas, invasões e modalidades de loteamentos”. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FIGUEIREDO, Lucia Valle (Org.). *Temas de Direito Urbanístico 2*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.
- GUERRA, Maria Magnólia Lima. *Aspectos jurídicos do uso do solo urbano*. Fortaleza, 1981.
- HALL, Peter. *Cidades do amanhã – uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX*. 4ª edição. São Paulo: Perspectiva, 2016.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.
- HERKENHOFF FILHO, Paulo Estellita. *Questões anteriores ao Direito Urbano*. In: PESSOA, Álvaro (org.). *Direito do urbanismo – uma visão sócio-jurídica*. Rio de Janeiro: IBAM/Livros Técnicos e Científicos, 1981.
- HOLSTON, James. *Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. Tradução Carlos S. Mendes Rosa. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- JAPIASSU, Hilton. *O mito da neutralidade científica*. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1975.
- KLINTOWITZ, Danielle Cavalcanti, *Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000*. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2015, fls. 256.
- KOSELLECK, Reinhart. *The practice of conceptual history*. Stanford, California: Stanford University Press, 2002.
- LEFEBVRE, Henri. *Introdução à modernidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.
- _____. *La presencia y la ausencia. Contribución a la teoría de las representaciones*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica, 1983.
- _____. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- _____. *O direito à cidade*. São Paulo: Editora Moraes, 1991.
- _____. *A vida cotidiana no mundo moderno*. São Paulo: Ática, 1991.
- LIMA, Claudio Vianna de. *O direito urbano como disciplina e categoria autônoma de Estudo*. In: IBAM. *O Município e o direito urbano*. Rio de Janeiro: IBAM/Livros Técnicos e Científico, 1973.
- LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de direito urbanístico*. Rio de Janeiro: renovar, 1997.
- MAGALHÃES, Alex Ferreira. *O Direito das favelas*. Letra Capital, Rio de Janeiro, 2013.

MARICATO, Ermínia (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. Alfa Ômega, 1979.

_____. *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias*. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único, desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2009.

MARICATO, Ermínia; WHITAKER, João Sette. “Operação Urbana Consorciada: Diversificação Urbanística Participativa ou Aprofundamento da Desigualdade?”. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Ed., 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro, Volume I*, 1ª edição, São Paulo: Revista do Tribunais, 1957.

_____. *Direito Municipal Brasileiro, Volume I*, 2ª edição, revista e ampliada. São Paulo: Revista do Tribunais, 1964.

_____. *Direito Municipal Brasileiro, 3ª edição atualizada*, São Paulo: Revista do Tribunais, 1977.

_____. *O Direito de Construir*. 1ª edição, São Paulo: Revista do Tribunais, 1961.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. “Novos aspectos da função social da propriedade no direito público”. In: *Revista de Direito Público*, v. 20, n. 84, out./dez, 1987.

MOREIRA, Mariana. “A história do Estatuto da Cidade (art. 1º)”. In: DALLARI, Adilson de Abreu e FERRAZ Sérgio. *Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/01*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico*. 1ª edição. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense, 1975.

MOREIRA, Fernando Diniz. “Urbanismo e modernidade: reflexões em torno do Plano Agache para o Rio de Janeiro”. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9 nº 2, 2007.

MOURA, Alexandrina Sobreira de. *Terra e Mangue: Invasões urbanas no Recife*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 1990.

MUKAI, Toshio. *Direito e Legislação Urbanística no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988.

OSÓRIO, Leticia Marques (Org). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Ed., 2002.

PAIVA, Grazielle de Albuquerque Moura, FROTA, Henrique Botelho, OLIVEIRA, Thiago Mendes de. (Org.). *Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 10 anos: uma nova agenda para o Direito*. São Paulo: IBDU, 2015.

PATTO, Maria Helena Souza. *Estado, ciência e política na Primeira República: a desqualificação dos pobres*, Estud. av. vol.13 no.35 São Paulo Jan./Apr. 1999.

PEREIRA, Álvaro Luis dos Santos. *Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas*. 2015. 308 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

PESSOA, Álvaro (org.). *Direito do urbanismo – uma visão sócio-jurídica*. Rio de Janeiro: IBAM/Livros Técnicos e Científicos, 1981.

- PINTO, Vitor Carvalho, *Direito Urbanístico - Plano Diretor e Direito de Propriedade*, 3ª Ed. revista e atualizada: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- PIOVEZANE, Pedro de Milanelo. *Elementos de Direito Urbanístico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.
- POCOCK, J. G. A., *Linguagens do Ideário Político*. Sergio Miceli (Org.), tradução Fábio Fernandez. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.
- POPPER, Karl R. *Conjecturas e Refutações*. Brasília: Editora da UnB. 1980.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. “Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade”. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*., Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.
- ROLNIK, Raquel. *Para além da Lei: Legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936)*. In: *Direito Urbanístico*. Edésio Fernandes (Org.). Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- _____. *A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel / FAPESP, 1997.
- _____. *Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir*. In: OSÓRIO, Leticia Marques (org). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Ed., 2002.
- _____. *Planejamento Urbano nos Anos 90: novas perspectivas para velhos temas*, 1994. In: Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras frente na crise / Luzi César de Queiroz Ribeiro, Orlando Alves dos Santos Júnior (organizadores). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente – contra o desperdício da experiência*. 6ª edição. São Paulo: Cortez, 2007.
- _____. *Um discurso sobre as ciências*. São Paulo: Cortez, 2010.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. *O direito à cidade na Constituição de 1988*. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da PUC-SP, 1995.
- _____. *Direito à cidade. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- _____. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed, 2004.
- _____. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro, ordenamento constitucional da política urbana, aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1997.
- SENNETT, Richard. *Carne e pedra – o corpo e a cidade na civilização ocidental*. 3ª edição. Tradução de Marcos Aarão Reis. Rio de Janeiro: BestBolso, 2014.
- _____. *Construir e habitar*. São Paulo: Record, 2018.
- SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981.
- _____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9ª edição, revista, 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 1994.
- _____. *Direito urbanístico brasileiro*. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

- SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. São Paulo. Brasiliense, 1976.
- _____. *O uso do solo urbano na economia capitalista*. In: MARICATO, Ermínio, org. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo, Alfa-Omega, 1982.
- SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauro Bruce. *Planejamento urbano e ativismos sociais*. São Paulo: UNESP, 2004.
- _____. *Mudar a cidade – uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 11ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais*. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- TAVOLARI, Bianca Margarita Damin. *Direito e cidade: uma aproximação teórica*. 2015. 195 f. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2015.
- VANEIGEM, Raoul. *A arte de viver para as novas gerações*. Tradução Leo Vinicius. São Paulo: Conrad Editara do Brasil, 2002.
- VILLAÇA, Flávio. *Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil*. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169–243.
- _____. *São Paulo: segregação urbana e desigualdade*. In: Estudos Avançados, 25 (71), 2011.
- WINCH, Peter. *A idéia de uma ciência social*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1970.
- WARAT, Luis Alberto. *Introdução geral ao Direito vol. I, Interpretação da lei: temas para uma reformulação*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1994.
- WARAT, Luis Alberto. *Introdução geral ao Direito vol. II, A epistemologia jurídica da modernidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1995.
- WILHEIM, Jorge. *Urbanismo no subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Saga, 1969.