

SARAH RAQUEL VIEIRA

**TENSÕES E APROXIMAÇÕES ENTRE O DIREITO URBANÍSTICO E
A GEOGRAFIA A PARTIR DO “MODELO CÍVICO-TERRITORIAL”
PROPOSTO POR MILTON SANTOS**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Dr. Luís Fernando Massonetto

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2022

SARAH RAQUEL VIEIRA

**Tensões e aproximações entre o direito urbanístico e a geografia a partir do
“modelo cívico-territorial” proposto por Milton Santos**

Versão corrigida apresentada após a realização da banca de defesa no dia 19 de setembro de 2022. A versão original, em formato físico, está disponível na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Dissertação de Mestrado 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 Mestre em Direito, na área de concentração Direito Econômico, Financeiro e Tributário, sob a orientação do Professor Dr. Luís Fernando Massonetto.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2022

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Vieira, Sarah Raquel

Tensões e aproximações entre o direito urbanístico e a geografia a partir do "modelo cívico-territorial" proposto por Milton Santos ; Sarah Raquel Vieira ; orientador Luís Fernando Massonetto -- São Paulo, 2022.

114 f.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito Direito Econômico, Financeiro e Tributário) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2022.

1. Direito urbanístico. 2. Geografia urbana. 3. Espaço e território. 4. Estudos urbanos. I. Massonetto, Luís Fernando, orient. II. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: VIEIRA, Sarah Raquel

Título: Tensões e aproximações entre o direito urbanístico e a geografia a partir do “modelo cívico-territorial” proposto por Milton Santos

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Aprovada em:

São Paulo, ____ de _____ de ____

À Teka, vira-*latinha* amada, que nos deixou depois de tantos anos – há um mês do depósito dessa dissertação – para virar *estrelinha*. Que a dor da sua partida se torne uma carinhosa saudade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, em particular meus pais e minhas irmãs, Áureo, Raquel, Geovana e Daniela, que representam o que há de mais importante. Agradeço às minhas avós, Áurea e Floripes, e avôs, Laurindo e Anelito (*in memoriam*), tios e tias, primos e primas, todos os que participaram e de alguma forma contribuíram para que esse trabalho se concretizasse. Agradeço à minha tia Ângela, que me acolheu aqui em São Paulo, à Júlia, Isa e Luís Filipe, meus primos sempre presentes, e à Sabrina, tia querida.

Agradeço às minhas amigas de longuíssima data: Ana e Débora, irmãs e parte de tudo o que vivi. À Dri, que há uns doze anos é presença certa, inabalável e constante (mesmo distante). À Mari, amiga de tantos anos. Agradeço à Tati, Lari, Maria Clara e Fer. Agradeço também ao Victor, ao Pedro e ao Giuliano.

Agradeço ao meu orientador Luís Fernando Massonetto pela confiança depositada nas ideias aqui presentes e na possibilidade de concretização dessa pesquisa. Igualmente, aos servidores que tornam possível a existência da nossa universidade e do ensino público, gratuito e de qualidade.

Agradeço, por fim, ao meu esposo, Felipe. Prestamos juntos a prova de ingresso na pós-graduação e agora finalizo esse trabalho graças à paciência, carinho e amor por ele dedicados e compartilhados ao longo de quatro anos. Agradeço também ao Paco, nosso canino amado, que em apenas dois meses fez tudo ganhar novo sentido.

A todas e todos citados o meu agradecimento, em particular por trilharem comigo – sem desânimo - dias pandêmicos duros e incertos.

VIEIRA, Sarah Raquel. **Tensões e aproximações entre o direito urbanístico e a geografia a partir do “modelo cívico-territorial” proposto por Milton Santos**. 2022. 114 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

RESUMO:

Este trabalho tem como objetivo compreender quais são as relações existentes entre o direito urbanístico e a geografia - e quais podem ser estabelecidas - com base na premissa de que os dois campos do conhecimento guardam semelhanças, em particular por compartilharem objetos de estudo comuns. A pesquisa se funda na ideia de “modelo cívico-territorial”, proposta pelo geógrafo Milton Santos, em sua obra “O Espaço do Cidadão”. O trabalho discorre sobre as trajetórias do direito urbanístico brasileiro a partir de três momentos: dos primeiros fundamentos à Constituição de 1988, do período entre a nova Constituição e o Estatuto da Cidade e do período posterior ao Estatuto até os dias de hoje. Em seguida, expõe o modelo cívico-territorial e as abordagens espaciais e territoriais em Milton Santos. Na última parte, o trabalho responde à pergunta inicial e suscita as possíveis tensões e aproximações existentes entre o direito urbanístico e a geografia. A intenção é propor uma agenda comum de pesquisa que possa abarcar esses dois campos e reacender o debate em torno do planejamento e da construção de um projeto nacional que reconsidere e reposicione a questão territorial.

PALAVRAS-CHAVE: Direito urbanístico. Geografia. Estudos urbanos. Milton Santos. Geografia Crítica.

VIEIRA, Sarah Raquel. **Tension points and points of contact between Urban Law and Geography based on the civic-territorial model by Milton Santos** 2022. 114 p. Dissertation (Master Degree) – Law School, University of São Paulo, São Paulo, 2022.

ABSTRACT:

This dissertation aims to study the relationships between Urban Law and Geography based on the premise that both areas of knowledge are alike because they share common study goals. The research is based on the idea of civic-territorial model proposed by Brazilian geographer Milton Santos in the book “O Espaço do Cidadão”. The dissertation analyses the grounds of Brazilian Urban Law dividing its history in three historical marks: (i) from the first studies to the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988; (ii) from the 1988 Brazilian Constitution to the Brazilian City Statute and (iii) from the Brazilian City Statute to nowadays. Milton Santos’s civic-territorial model is analyzed and also his spatial and territorial approach. From those premises, this dissertation answers the main question and highlights which are the possible tensions points and points of contact between Urban Law and Geography. This dissertation aims at last to propose common research grounds that covers both knowledge areas as also to reawake the studies regarding the planning and construction of a national project that set new grounds to the territorial studies agenda.

KEYWORDS: Urban Law. Geography. Urban Studies. Milton Santos. Critical Geography.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
a. RECORTE TEMÁTICO	19
b. METODOLOGIA DE EXECUÇÃO DA PESQUISA	24
1 TRAJETÓRIAS DO DIREITO URBANÍSTICO – DO URBANISMO AO DIREITO À CIDADE	27
1.1 Urbanização brasileira	28
1.1.1 Urbanização e produção do espaço.....	28
1.1.2 Industrialização e urbanização no Brasil	30
1.1.3 Urbanização e direito urbanístico	36
1.2 A construção do direito urbanístico	38
1.2.1 Os primeiros fundamentos adotados na construção do direito urbanístico brasileiro: o paradigma do urbanismo.....	39
1.2.2 Política urbana constitucional: princípios gerais, incorporação de demandas sociais e introdução do direito à cidade.....	47
1.2.3 Do Estatuto das Cidades aos dias de hoje: conquistas, desafios e problemas de efetividade.....	55
1.2.4 Pequeno balanço dessa trajetória	65
2 O MODELO “CÍVICO-TERRITORIAL” DE MILTON SANTOS EM “O ESPAÇO DO CIDADÃO”: UMA CONTRIBUIÇÃO DA GEOGRAFIA À CRÍTICA DO DIREITO URBANÍSTICO	69
2.1 Contexto histórico da ideia	71
2.2 Introdução ao modelo “cívico-territorial”	72
2.2.1 Espaço.....	73
2.2.2 Território.....	77
2.2.3 O conceito de modelo cívico-territorial e a persistência de sua importância nos dias de hoje:.....	81
2.2.4 Propostas para superar os problemas identificados na construção do modelo.....	83
2.3 Cidadania, cultura e entorno: paradigmas para a compreensão da centralidade do estudo do território	85
3 TENSÕES E APROXIMAÇÕES ENTRE A GEOGRAFIA E O DIREITO URBANÍSTICO: PROPOSTAS PARA UMA ARTICULAÇÃO COMUM EM TORNO DA CONCRETIZAÇÃO DO PROJETO CÍVICO	89
3.1 Estruturação atual do direito urbanístico brasileiro	89
3.2 Direito urbanístico e urbanismo: identificação de problemas e limites	91
3.2.1 Urbanismo e geografia.....	92

3.2.2 Correção e generalidade	94
3.2.3 Funcionalismo e ocultação da natureza do conflito.....	95
3.2.4 Problema das escalas	99
3.3 Aproximações entre o direito urbanístico e a geografia	101
3.3.1 Escape às limitações do urbanismo	101
3.3.2 Consolidação de um campo de estudos que interaja com a Economia Política	102
3.3.3 Incorporar bibliografias e conceitos	104
3.3.4 Retomar a ordenação territorial como parte do projeto nacional	105
CONCLUSÕES	107
REFERÊNCIAS.....	109

INTRODUÇÃO

a. RECORTE TEMÁTICO

Essa pesquisa tem como objetivo estudar a relação entre o direito urbanístico e a geografia urbana a partir do conceito de “modelo cívico-territorial” proposto por Milton Santos no livro *O Espaço do Cidadão*.¹

A pesquisa apresenta o seguinte “problema-tese”: qual a natureza da relação entre o direito urbanístico e a geografia urbana? Dessa problemática central derivam outras perguntas: existe diálogo entre o direito urbanístico e a geografia urbana? Que relação pode existir, caso não exista? De que modo essas áreas podem ofertar contribuição recíproca? A geografia pode ampliar os horizontes de compreensão do direito urbanístico (e vice-versa)?

O objetivo é responder essas indagações com base na análise da origem e da natureza do direito urbanístico (seus fundamentos, princípios e finalidades) e na reconstrução do conceito de “modelo cívico-territorial”. Dele é possível entender a essência de uma parte do pensamento geográfico brasileiro, que pode ser capaz de contribuir com o direito e com a compreensão de nosso território. A intenção, ao final, é expor os principais pontos de contato e de tensão entre o direito urbanístico e a geografia urbana e, com base nisso, participar da contribuição à construção de um campo interdisciplinar de pesquisa.

A inquietude que nutre o desenvolvimento desse trabalho vem de uma identificação prévia, que será estudada, de que o pensamento jurídico-urbanístico brasileiro não estabeleceu muitas pontes com a geografia para compreender e analisar o fenômeno urbano, embora seja ele o ponto de partida de onde se origina o direito urbanístico e a regulação jurídica incidente mais especificamente sobre as cidades. O objetivo inicial era entender por que isso aconteceu, se a geografia parecia ser um possível caminho natural para fornecer algumas bases de entendimento sobre o espaço, as mudanças territoriais e, como já mencionado, sobre o urbano.

Em outras palavras, a pesquisa parte da premissa de que o direito urbanístico e a geografia urbana são disciplinas que compartilham objetos em comum, pois ambas versam,

¹ A primeira edição foi publicada pela Editora Nobel, data de 1987. Neste trabalho, adotamos a edição da Edusp (7ª Ed. 2ª Reimp., 2014).

cada qual à sua maneira, sobre o urbano, as cidades e o território (por exemplo). A intenção da pesquisa é analisar se há relação entre as duas áreas, de que modo ela acontece (ou pode acontecer), avaliar os resultados e apontar possíveis perguntas para uma agenda de pesquisa.

O conceito de “modelo cívico-territorial” formulado por Milton Santos foi escolhido para servir como porta de entrada para outras ideias importantes da geografia. Ele congrega a possibilidade de se estabelecer uma intersecção com o direito, ao versar sobre a construção de um projeto territorial para o Brasil conjugado com a ideia de cidadania.

Como exemplo da já mencionada inquietude que moveu a pesquisa, tem-se que a atividade urbanística, concretizada pelo direito urbanístico, consiste, dentre diferentes concepções, na “intervenção do Poder Público com o objetivo de ordenar os espaços habitáveis” e visa “à realização do triplo objetivo de humanização, ordenação e harmonização dos ambientes em que vive o homem”². Já o “modelo cívico-territorial” objetiva contribuir para modificar o uso e a gestão do território na criação de “*um novo tipo de cidadania*”³. Ambos propõem mecanismos de intervenção espacial e territorial, mas a forma como se definem, os pontos teóricos de onde partem e as finalidades a que se propõem são diferentes.

Esse pequeno contraste introdutório somente antecipa um dos elementos que o trabalho pretende abordar: o de que, aparentemente, os princípios norteadores do direito urbanístico advêm do urbanismo e que, por isso, existe uma inspiração de caráter estético-formal que preside sua lógica formadora, fundada em concepções sobre o urbano que podem, ao menos em tese, conflitar com a perspectiva da geografia urbana ora adotada.

O objetivo, por outro lado, não consiste em defender o uso *a priori* da geografia ou o suposto monopólio dessa ciência em relação a esses temas. Rigorosamente, a disciplinarização do conhecimento reflete apenas artificialmente um tipo de compreensão científica, pois o mundo e seus objetos devem ser compreendidos como um todo integrado. No entanto, o recorte do conceito proposto por Milton Santos compõe uma escolha de abordagem teórico-metodológica que permite concatenar dois momentos de comum importância à geografia urbana e ao direito urbanístico e que, por essa e outras razões, se mostra relevante.

A publicação da obra “*O Espaço do Cidadão*” – e, conseqüentemente, a formulação do conceito de “modelo cívico-territorial” - acontece durante o processo de discussão da

² SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 34.

³ SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed, 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 18.

Constituinte. Tal momento representa também uma virada importante para direito urbanístico, em particular causada pela inclusão do capítulo da “Política Urbana” contida nos artigos 182 e 183. Aliás, no mesmo período, Santos publica uma pequena resenha, de 1986, intitulada “*O território e a constituição*”⁴, cuja principal conclusão é de que a categoria território encontrava-se alijada dos debates públicos sobre a nova Carta.

Esse elemento histórico permite que se possa atrelar dois momentos significativos para esses campos disciplinares e reforça a escolha desse conceito em particular. A ideia é que ele possa contribuir com o percurso da pesquisa, pois é representativo de um momento importante da própria obra de Milton Santos e, por consequência, da própria geografia urbana brasileira.

Cumpra salientar que os estudos interdisciplinares entre direito e geografia, dedicados a analisar exclusivamente essa relação, não são novidade. Ugeda⁵, Santos⁶, Losano⁷, Antas Junior⁸ e Dias de Souza⁹ empreendem esforços nesse sentido e objetivam teorizar, por exemplo, sobre (i) a importância de categorias como o espaço para o direito; (ii) o território como fonte de regulação jurídica; (iii) e a relação entre espaço e norma jurídica. Souza¹⁰, no âmbito da geografia, aborda a questão urbana a partir da filosofia de Cornelius Castoriadis e propõe que o planejamento urbano crítico deve pautar sua própria desconstrução técnica, de modo a se tornar mais acessível à população e mais aberto à participação. Franzoni discute a construção de esforços da geografia jurídica crítica¹¹. Vale lembrar, com particular menção, o trabalho de Romeiro¹². Ele procura entender as raízes do direito urbanístico e a profunda ligação dele com o urbanismo, com base na compreensão discursiva que legitima esse campo como neutro e normalizador de uma certa ordem.

⁴ SANTOS, Milton. O território e a constituição. **Revista De Administração Pública**, v. 20(4), p. 65 a 69, 1986. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9971>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

⁵ UGEDA, Luiz. **Direito Administrativo Geográfico: fundamentos na Geografia e na Cartografia oficial do Brasil**. Brasília: Geodireito, 2017.

⁶ SANTOS, José Nicolau dos. Fundamentos da Geografia Jurídica. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, [S. l.], v. 2, p. 174–261, 1954.

⁷ LOSANO, Mario Giuseppe. Direito e geografia: o espaço do direito e o mundo da geografia. **Direito & Justiça**, [S. l.], v. 40, p. 84–93, 2014.

⁸ ANTAS JUNIOR, Ricardo Mendes. **Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito**. São Paulo: Humanitas, 2005.

⁹ SOUZA, Jonas Dias de. A relação entre a Geografia e o Direito: notas bibliográficas. **Revista do Departamento de Geografia – USP**, [S. l.], v. 25, p. 263–285, 2013.

¹⁰ SOUZA, Marcelo Lopes. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.

¹¹ FRANZONI, Julia Ávila. Geografia jurídica tropicalista: a crítica do materialismo jurídico-espacial. **Revista Direito e Práxis**, [S. l.], v. 10, n. 4, p. 2923–2967, 2019.

¹² ROMEIRO, Paulo Somlanyi. **Direito urbanístico: entre o caos e a injustiça (uma reflexão sobre o direito do urbanismo)**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

Distinta daquelas pesquisas anteriormente citadas, a presente investigação está delimitada pelo conteúdo específico do direito urbanístico (e, conseqüentemente, desse universo de normas) e, do ponto de vista da geografia urbana, o projeto fixa-se no conceito de “modelo cívico-territorial”.

Cabe registrar, em caráter introdutório, que há três relações logicamente articuladas no tema de fundo da pesquisa: (i) a relação entre o urbanismo e a geografia urbana; (ii) a relação entre urbanismo e direito urbanístico; e (iii) a relação entre direito urbanístico e geografia urbana.

A primeira relação é marcada por um conflito visível na crítica ao papel dos urbanistas e dos arquitetos, implementada por geógrafos¹³ - em especial influenciados pela filosofia de Henri Lefebvre, mas não só -, na produção do planejamento estatal, que, associada à propaganda, cumpre uma agenda de mercantilização da terra urbana.¹⁴ Trata-se de uma abordagem que pensa a produção do espaço como solução da crise do capital, articulada à aliança entre frações de classe da burguesia e o próprio Estado para a realização dos investimentos necessários à valorização da terra.¹⁵

¹³ Esse problema atravessa a geografia urbana crítica. Referências no pensamento brasileiro recente. Cf.: CARLOS, Ana Fani Alessandri. O poder do corpo no espaço público: o urbano como privação e o direito à cidade. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo v. 18 n. 2 p. 472-486, 2014; CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PÁDUA, Rafael Faleiros de (org.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017; CARLOS, Ana Fani Alessandri; SANTOS, César Simioni; ALVAREZ, Isabel Pinto (ORG.). **Geografia Urbana Crítica: teoria e método**. São Paulo: Contexto, 2018.

¹⁴ Henri Lefebvre procura distinguir três tipos de urbanismo: aquele dos “homens de boa vontade”, sinônimo dos arquitetos que procuram atuar como “médicos da sociedade” e “criadores de novas relações sociais”, cuja principal consequência é o pensamento formalista ou esteticista sobre as cidades; o urbanismo estatal, dos administradores e funcionários públicos, que se pretende científico, racional, uma técnica de sistematização; e, por fim, o urbanismo dos “promotores de vendas”, característicos do mercado, da propaganda, dos corretores, da ideologia de uma vida agradável no cotidiano programado. Cf.: LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Documentos, 1969, p. 27-29.

¹⁵ “O planejamento, por isso mesmo, tem sido uma atividade a reboque, quando utilizado para buscar uma solução casuística para as dificuldades do capital.”. Cf: SANTOS, Milton. **Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo**. 2. ed. 1. reimp. São Paulo: Edusp, 2012, p. 132.

A segunda relação aparenta ser de proximidade (ou de identidade). Nesse sentido, Figueiredo¹⁶, Silva¹⁷ e Lobo¹⁸ aproximam o direito urbanístico do urbanismo com base na ideia de uma relação de identidade parcial entre ambos.¹⁹

Por último, a terceira relação parece não ser muito explorada. Ugeda²⁰ propõe alguns eixos para expor um possível debate entre o direito e a geografia com base no direito administrativo geográfico. Para ele, uma das tensões entre o direito urbanístico e a geografia consiste na constitucionalização da ordem “local” como parâmetro para a política urbana, sem que exista uma clara definição do que é a ordem “local”, contraposta à ordem do “lugar”. A falta de um estudo mais preciso pode originar certos problemas, como a noção de que o direito urbanístico é a disciplina dos espaços habitáveis. Essa perspectiva, confusa - e aportada diretamente do urbanismo - parece ignorar que a princípio qualquer lugar é habitável, desde que seja possível implantar uma determinada técnica que viabilize esse processo. Ugeda propõe que a incidência do direito urbanístico se dá sobre “a morfologia do lugar”, “sendo que sua morfologia é definida pelo direito, e o lugar pela geografia.”²¹

¹⁶ Diogo de Figueiredo Moreira Neto define direito urbanístico como o “conjunto da disciplina jurídica notadamente de natureza administrativa, **incidente sobre os fenômenos do Urbanismo**, destinada ao estudo das normas que visem impor valores convivenciais na ocupação e utilização dos espaços habitáveis. [...] conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos, sistematizados e informados por princípios apropriados que tenha por fim a disciplina do comportamento humano relacionado aos espaços habitáveis.” (g.n.), sendo [...] “ramo do Direito Administrativo que impõe a disciplina físico-social dos espaços habitáveis.” Para ele, não se pode confundir Direito Urbano com Direito Urbanístico; é uma confusão notável porque “urbano” qualifica o espaço “urbano” oposto ao “rural”, enquanto urbanístico diz respeito de fato ao direito do urbanismo, preocupado não com a disciplina somente do urbano, mas de todos os espaços habitáveis. Cf.: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 56.

¹⁷ José Afonso da Silva conceitua direito urbanístico afirmando que “O direito urbanístico é uma nova disciplina jurídica em franca evolução. O qualificativo “urbanístico” **indica a realidade sobre a qual esse Direito incide: o urbanismo** – parava que vem do Latim ‘urbs’, que significa cidade.” Cf.: SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 19. Observação: na 1ª edição, a definição é a mesma.

¹⁸ A autora compreende que a atuação estatal por meio do direito urbanístico deve ser subsidiária ao mercado, denominando que essa função cuida do desenvolvimento do urbanismo: “Se os particulares não se interessarem ou não puderem desenvolver a atividade urbanística de modo satisfatório, fica o Poder Público obrigado a desenvolvê-la. Como no Brasil a realidade demonstra a quase nenhuma atuação dos particulares nesse âmbito, o **Urbanismo** há de ser desenvolvido exclusivamente pelo Estado.” Cf.: COSTA, Regina Helena. **Princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988**. In: DALLARI, Adilson; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (org.). **Temas de Direito Urbanístico**. [s.l.] : Revista dos Tribunais, 1991, p. 124.

¹⁹ Vide também a apresentação de “Direito do Urbanismo”: “Partíamos do princípio de que não era o urbanista quem deveria se aprofundar nas questões de Direito lineiras à sua profissão, mas era o jurista quem deveria conhecer os conceitos fundamentais do Urbanismo e a natureza dos problemas físicos, sociais, econômicos e institucionais que no urbano permitiria configurar esse novo campo do direito.” Cf: PESSOA, Álvaro (ORG.). **Direito do Urbanismo**: uma visão sócio-jurídica. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981.

²⁰ UGEDA, Luiz. **Direito Administrativo Geográfico**: fundamentos na Geografia e na Cartografia oficial do Brasil. Brasília: Geodireito, 2017.

²¹ UGEDA, Luiz. **Direito Administrativo Geográfico**: fundamentos na Geografia e na Cartografia oficial do Brasil. Brasília: Geodireito, 2017, p. 338.

Há outras abordagens sobre a geografia urbana e o direito, em especial que analisam o planejamento urbano, como as já citadas contribuições do geógrafo Lopes de Souza²². Ele entende que o planejamento urbano crítico se dá pela descentralização dos atuais mecanismos de planejamento e, por conseguinte, considera importante a abertura de “poros” institucionais capazes de viabilizar a efetiva participação popular. Isso tudo é acompanhado da análise dos instrumentos jurídicos. Ele considera o orçamento participativo, por exemplo, como uma das brechas facilitadoras do planejamento crítico.

Desse modo, é importante considerar que o tema a ser tratado já foi tangenciado por outros autores. Cumpre acrescentar que tais estudos indicam a importância do pensamento geográfico para o direito, e, em particular, para o direito urbanístico, com base na compreensão de que a produção social do espaço urbano e a regulação jurídica desse complexo de relações sociais demandam um olhar que ultrapasse a formalidade das perspectivas que conectam o direito ao urbanismo, e que serão adiante expostas.

B. METODOLOGIA DE EXECUÇÃO DA PESQUISA

A presente pesquisa tem caráter essencialmente teórico e, por isso, a principal ferramenta de pesquisa é a revisão bibliográfica.

Bittar concebe a doutrina como uma das fontes jurídico-formais de pesquisa, caracterizada também como uma das fontes do direito “na medida em que é capaz de criar conceitos, organizar estruturas teóricas, formular soluções práticas, classificar e desenvolver conceitos e categorias jurídicas”²³.

Dessa forma, ela orienta a pesquisa na trajetória histórico-cronológica de construção do direito urbanístico e nos oferece a possibilidade de compreender as diferentes leituras jurídicas sobre o (s) objeto (s) do direito urbanístico, suas finalidades e seus possíveis entraves. É a

²² SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020; SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

²³ BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 240.

principal fonte de pesquisa teórica que organiza a revisão bibliográfica deste trabalho (no que concerne à parte jurídica).

Acrescente-se que, como se perceberá adiante, a doutrina foi bastante importante na fase inicial do direito urbanístico, em decorrência da relativamente menor quantidade de normas atinentes à matéria. Por isso, os conceitos e princípios originais advêm, em boa parte, da produção de juristas que já refletiam sobre a crescente importância dessa disciplina.

A metodologia da pesquisa é, igualmente, interdisciplinar. Além da revisão bibliográfica supramencionada, a essência da pesquisa e o recorte temático levam à busca por um denominador comum que possa servir de partida e de chegada tanto ao direito, quanto à geografia, na medida em que o “modelo cívico-territorial” inaugura uma possibilidade de aproximação que demanda esforços de raciocínio e de compreensão para tornar possível essa empreitada.

A revisão da obra de Milton Santos foi também necessária para a consecução dos objetivos do trabalho, além da ora adotada para explicitar o modelo cívico-territorial. Seus textos são epistemologicamente articulados e têm como intenção pensar um projeto para o Brasil, reflexo característico de um intelectual engajado com as mudanças políticas e reivindicações de seu tempo.

O primeiro capítulo do desenvolvimento visa dissertar sobre as trajetórias do direito urbanístico no Brasil por meio de três momentos de especial interesse: (i) as primeiras legislações e a articulação com o urbanismo; (ii) a criação da política urbana constitucional e a incorporação de demandas sociais e do “*direito à cidade*” e (iii) o período compreendido entre o Estatuto das Cidades e os dias atuais. Esse capítulo tem como principal síntese elucidar os principais desafios do direito urbanístico e contextualizar alguns problemas de efetividade contemporâneos.

O segundo capítulo elucidava o conceito de modelo cívico-territorial e enuncia em que consiste, ou pode consistir, a contribuição recíproca entre o direito urbanístico e a geografia urbana. Tem como pano de fundo o trabalho com as categorias de *cidadania* e de *cultura*, centrais em *O Espaço do Cidadão*.

O terceiro capítulo tem como objetivo, com a síntese dos dois capítulos precedentes, apresentar as tensões e aproximações entre o direito urbanístico e a geografia, bem como propor um papel para o direito urbanístico na construção daquele projeto.

A bibliografia de direito urbanístico foi levantada com base nos seguintes critérios: **(i)** recorte de obras que se propunham teorizar sobre o próprio direito urbanístico quando escritas; **(ii)** relevância dos autores e possibilidade de acesso pelas bibliotecas da Universidade de São Paulo e/ou disponibilidade no mercado.

O trabalho é também um convite irrestrito à consolidação de um possível campo interdisciplinar de pesquisa que articule direito urbanístico e geografia urbana brasileira.

1 TRAJETÓRIAS DO DIREITO URBANÍSTICO – DO URBANISMO AO DIREITO À CIDADE

De acordo com a lição de Silva, o direito urbanístico se manifesta como conjunto de normas jurídicas “reguladoras da atividade urbanística” e como ciência quando “busca o conhecimento sistematizado daquelas normas e princípios reguladores da atividade urbanística”²⁴.

Com base nessa distinção, importa esclarecer que o objetivo desse capítulo é analisar o aspecto científico do direito urbanístico. Isto é, a produção de autores e autoras que procuraram sistematizá-lo e submetê-lo à crítica, à luz do contexto das legislações existentes no ordenamento jurídico em cada um dos momentos já mencionados na introdução.

Antes de adentrar à exposição conceitual, é preciso tecer algumas considerações sobre a urbanização brasileira, com a finalidade de elucidar, no movimento histórico-geográfico, os principais aspectos do processo que dá as bases da regulação urbanística.

Referido processo é o ponto de partida que justificará, na prática, o surgimento e o desenvolvimento de uma disciplina jurídica sobre as cidades. Não é preciso, porém, retroagir às origens da formação e constituição territorial brasileiras no período colonial ou mesmo às primeiras décadas do período republicano.

O que mais interessa, para tal finalidade, é analisar o período compreendido entre as décadas de 1940 e 1980, uma vez que, nesse momento, a população brasileira torna-se majoritariamente urbana. Processo este acompanhado de exponencial crescimento demográfico, e que, como já visto, será apresentado como justificativa para a nova regulação exercida pelo direito urbanístico. A intenção é elucidar alguns dos principais aspectos de nossa urbanização, sem adentrar profundamente em cada um deles, dados os limites e objetivos principais do presente trabalho.

²⁴ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 37.

1.1 URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

1.1.1 Urbanização e produção do espaço

As sucessivas transformações nas estruturas de produção e de divisão do trabalho no Brasil - cuja gênese é a empresa colonial agrícola e o sistema de exploração e escravização de povos africanos e indígenas - determinaram e reconfiguraram a organização e a formação espacial brasileira. Trata-se do modo de produção e de suas respectivas relações interferindo na conformação territorial de pessoas, objetos, sistemas, instituições, infraestruturas e empresas ao longo do século XX, e sendo por eles igualmente atravessado.²⁵

A explosão demográfica, resultado mais imediato do processo de industrialização-urbanização, modifica profundamente o ambiente das cidades até então existente. Ela revoluciona as paisagens comparativamente mais homogêneas no Brasil. O legado do sistema colonial-escravista persistirá, contudo, como acúmulo de tempos e formas e caracterizará a configuração espacial das cidades brasileiras.

Para Terezinha Ferrari “o processo de consolidação do capital vem há tempos rompendo com a rigidez do antagonismo entre rural e urbano, entre indústria e serviços sem, no entanto, romper com a unidade da acumulação capitalista.”²⁶ Quanto a este arranjo, Maricato considera que “especificidades no processo de urbanização acompanham as diferentes fases do capitalismo colonial-industrial ou global financeiro para os países centrais ou periféricos.”²⁷ A urbanização está associada à alteração do modelo de acumulação capitalista, com o movimento de industrialização que, no Brasil, se intensifica a partir da década de 1930.

Segundo Santos²⁸:

²⁵ “A evolução espacial é dada pela complicação dos fatores e das relações de produção, cujos marcos, no tempo, são as diversas etapas da divisão internacional e interna do trabalho. A extensão da divisão do trabalho corresponde à separação, no espaço, das diversas instâncias do processo produtivo, com a valorização diferente, segundo às épocas, dessas mesmas instâncias. A urbanização é um resultado do estágio correspondente, do mesmo modo que as outras formas de arrumação espacial: o estudo da produção do espaço deve funcionar como uma verdadeira teoria do espaço humano”. Cf.: SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova: da crítica da Geografia à Geografia Crítica**. 6. ed. São Paulo: Edusp, 2012, p. 21.

²⁶ FERRARI, Terezinha. **Fabrilização da cidade e ideologia da circulação**. 2. ed. São Paulo: Outras expressões, 2012, p. 9.

²⁷ MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015, p. 17.

²⁸ SANTOS, Milton. **Manual de Geografia Urbana**. 3. ed., 1. reimp. São Paulo: Edusp, 2012, p. 13.

A urbanização desenvolvida com o advento do capitalismo aparece na Europa como fato moderno logo depois da Revolução Industrial. Mais recentemente, e paralelamente à modernização, ela se generaliza nos países subdesenvolvidos; por isso, costuma-se associar a ideia de urbanização à de industrialização.

A ideia de produção do espaço, consagrada na obra de Henri Lefebvre, pode ajudar a compreender o passo seguinte da acumulação capitalista no centro do processo de industrialização-urbanização. Trata-se de uma ideia importante na medida em que seu criador “sistematiza o *insight* sobre a importância crescente da produção do espaço (e não somente no espaço) para a acumulação capitalista.”²⁹. A produção passa a ser “do” espaço (e não apenas “no espaço”).

Ela nos permite entender que, conforme o capitalismo se desenvolve, o espaço deixa de ser apenas o resultado de uma determinada organização social/modo de produção ou mesmo a “base” em que se assenta uma sociedade, ou a própria urbanização. O espaço é produzido e, simultaneamente, produtor. Ele próprio é tornado mercadoria³⁰.

A industrialização produz a urbanização, e o capital, em seu processo de expansão e ampliação, “fagocita” o que está no espaço e transforma, mesmo que como mera possibilidade, em mercadoria. Passa-se a produzir o espaço (por exemplo: grandes edifícios e obras de infraestrutura destinadas a atender as necessidades da produção capitalista e da circulação de mercadorias). E, esse espaço também produz a sociedade.

Conforme elucidada Lefebvre:

No modo de produção capitalista modernizado, o espaço inteiro entra: ele é utilizado para a produção de mais-valia. A terra, o subsolo, o ar e a luz acima do solo, entram nas forças produtivas e nos produtos. (...) O espaço inteiro é consumido produtivamente, da mesma maneira que os edifícios e locais industriais, as máquinas, as matérias-primas e a própria força de trabalho.³¹

Sendo assim, o espaço não é mais a “base” em que se desenvolvem os processos de industrialização e urbanização. Produzi-lo, na forma de unidades imobiliárias ou infraestruturas, objetos tangíveis e intangíveis, além de novas formas de relações sociais, é uma característica do capitalismo contemporâneo e que, em boa medida, é importante para que se

²⁹ SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020, p. 39.

³¹ LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4^e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev.2006, p. 470-471.

possa compreender o desenvolvimento das cidades e do urbano, pois a disciplina urbanística regulará não apenas a propriedade urbana, mas a produção do próprio espaço.

1.1.2 Industrialização e urbanização no Brasil

A crise da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, abalou a economia internacional e, no Brasil, impactou drasticamente os preços do café, produto que, naquele momento, constituía o principal artigo de exportação do país. No início da década de 1930, a demanda mundial por café permanecia relativamente estável, mas a oferta excessivamente alta rebaixava os preços, o que exigiu a tomada de medidas de recuperação da economia cafeeira.³² A redução de excedentes se impôs como mecanismo de controle desse processo na forma de ajuste das perdas. Conjugada a outros fatores, teve como principal resultado contribuir com o primeiro surto industrial do país.

De acordo com Furtado, “estava-se, na realidade, mantendo o nível de emprego na economia exportadora e, indiretamente, nos setores produtores ligados ao mercado interno”³³, pois “o valor do produto que se destruíra era muito inferior ao montante da renda que se criava”³⁴. A política de redução de excedentes se contrapôs ao ciclo de perdas da crise e foi responsável pelo crescimento e amadurecimento do mercado interno.

A defesa do café constituiu, portanto, uma política anticíclica e, de maneira não exatamente planejada ou desejada pelo Estado, sustentou uma vasta gama de empregos internamente. A elevação geral dos preços de importação³⁵ resultou na satisfação de parte das necessidades da população com produtos fornecidos por esse mesmo mercado. Em resposta à crise, a capacidade produtiva dos cafezais foi reduzida, o que teve como consequência a retirada de investimentos no setor³⁶. Em parte, novos investimentos serviram à aquisição de bens de capital destinados à indústria nacional³⁷. Desse modo, as dificuldades para importar produtos

³² FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 264-265.

³³ FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 268.

³⁴ FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 271.

³⁵ FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 276.

³⁶ FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 277.

³⁷ “Outro fator que se deve ter em conta é a possibilidade que se apresentou de adquirir a preços muito baixos, no exterior, equipamentos de segunda mão. Algumas das indústrias de maior vulto instaladas no país, na depressão,

industrializados somadas à possibilidade de crescimento da indústria interna favoreceram o crescimento de uma produção industrial brasileira, em cerca de 50% entre os anos de 1929 e 1937³⁸.

Este primeiro surto industrial elevou a produção para o mercado interno e atraiu para as principais cidades, em particular para as capitais, uma massa de trabalhadores em busca de novos postos de trabalho. Nas décadas posteriores, esse fenômeno foi ampliado e atingiu novas proporções. Criou-se um ambiente de circulação de mercadorias e pessoas cada vez mais integrado por todo o território nacional.

Acrescente-se que tal integração foi também desigual. As indústrias foram instaladas prioritariamente na região Centro-Sul do Brasil, o que acarretou diferenças substanciais em nossa urbanização e a produção de relações hierarquizadas entre as três grandes regiões de nosso território³⁹.

Como já dito, a partir dos anos 1930, a industrialização estabelece um novo papel para o mercado interno, e engendra uma “nova lógica econômica e territorial”⁴⁰. Entre 1940 e 1950, é a racionalidade da industrialização que prevalece sobre a organização do território.⁴¹ A expansão dessa base econômica tem como efeito torná-lo mais integrado e capilarizado, mediante a ampliação do sistema viário, mais dinâmico e acompanhado de considerável crescimento populacional.

Entre as décadas de 1940 e 1980, dá-se a “verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira”. Nesse período, a população total triplica e a urbana se

o foram com equipamentos provenientes de fábricas que haviam fechado suas portas em países mas fundamentamente atingidos pela crise industrial. O crescimento da procura de bens de capital, reflexo da expansão da produção para o mercado interno, e a forte elevação dos preços de importação desses bens, acarretada pela depreciação cambial, criaram condições propícias à instalação no país de uma indústria de bens de capital.” Cf.: FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 279.

³⁸ FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 281.

³⁹ “Caracteriza-se, também, este período [a partir da década de 1960] pelo estabelecimento de uma hierarquia nítida entre as três grandes regiões de que se compõe o país. O conjunto é comandado pela região Centro-sul à qual se sujeitam o Nordeste e a Amazônia, embora o primeiro apresente uma certa autonomia, um processo de desenvolvimento interior próprio. Esta hierarquia fundamenta-se, sobretudo, no processo de industrialização concentrado no Centro-sul.” Cf.: GEIGER, Pedro Pinchas. *Organização Regional do Brasil*. **Revista Geográfica**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 61, p. 25-57, 1964.

⁴⁰ SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. 4. reimp. São Paulo: Edusp, 2018, p. 30.

⁴¹ Segundo ele, o conceito de industrialização, nesse caso: “não pode ser tomado, aqui, em seu sentido estrito, isto é, como criação de atividades industriais nos lugares, mas em sua mais ampla significação, como processo social complexo, que tanto inclui a formação de um mercado nacional, quanto esforços de equipamento do território para torná-lo mais integrado, como a expansão do consumo em formas diversas”. Cf.: SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed., 4. reimp. São Paulo: Edusp, 2018, p. 30.

multiplica por sete vezes e meia⁴². Como resposta, tem-se também a mecanização do território e predomina o que Santos denomina de “meio técnico-científico”⁴³, consistente na implantação massiva e ampliada do conjunto de técnicas na configuração e organização territorial do país.

Aliás, ele se exprime no acoplamento dessas técnicas por todo o território (exemplos: unidades produtivas, sistema viário, infraestrutura), e é “terreno de eleição para a manifestação do capitalismo maduro”, sendo que “este também dispõe de força para criá-lo”⁴⁴. Tem abrangência sobre o mundo urbano e o rural.

Por outro lado, o capitalismo difunde-se pelo campo por meio da modernização da agricultura e da produção latifundiária. Esse processo acontece, semelhantemente, de forma diferenciada e desigual. Persiste no campo, em contraposição à predominância da economia agrícola capitalista baseada no latifúndio monocultor, a economia camponesa e de pequenos produtores.

Sendo assim, a população total que era de pouco mais de 41 milhões em 1940⁴⁵, da qual 31,2% eram urbanas, passa para mais de 140 milhões em 1980, dos quais cerca de 56% são urbanos⁴⁶.

Nesses termos:

A cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico, de que é suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial.⁴⁷

A urbanização brasileira, de acordo com Santos, também se caracterizou pela diversificação social e pelo aumento exponencial da população nas cidades entre 20 mil e 500 mil habitantes (que passa de 7 milhões em 1950 para 38 milhões em 1980) e das cidades de um milhão ou mais de habitantes, que saltam de 6 milhões e meio em 1950 para quase 30 milhões

⁴² SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed., 4. reimp. São Paulo: Edusp, 2018, p. 31.

⁴³ “...momento histórico em que a construção ou reconstrução do espaço se dará com um crescente conteúdo de ciência, de técnicas e de informação.”. Cf.: SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed., 4. reimp. São Paulo: Edusp, 2018, p. 37.

⁴⁴ SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. Ed., 4. reimp. São Paulo: Edusp, 2018, p. 43.

⁴⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 1940**. Rio de Janeiro: IBGE, 1940. Disponível em: < https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/CD1940/Censo%20Demografico%201940%20VII_Brasil.pdf>. Consulta em: 11 nov. 2021.

⁴⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 1980**. Rio de Janeiro: IBGE, 1983. Disponível em: < https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/72/cd_1980_v1_t4_n1_br.pdf>. Consulta em: 11 nov. 2021.

⁴⁷ SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed., 4. reimp. São Paulo: Edusp, 2018, p. 10.

em 1980.⁴⁸ Segundo dados do IBGE, oriundos do Censo 2010, a maior parte das cidades brasileiras, no atual estágio de nossa urbanização, são aquelas que concentram de dez a vinte mil habitantes.⁴⁹

Lado outro, há a consolidação de grandes metrópoles e regiões metropolitanas, formadas por vários municípios, que gozam de certa autonomia e destaque regionais.

Nos países desenvolvidos, “os processos econômicos predominaram sobre os demográficos e precederam sua evolução”⁵⁰. Já no caso dos países economicamente dependentes, como o Brasil, “a urbanização, a princípio demográfica, contribui para a mudança da estrutura do emprego depois de haver impulsionado uma especialização das atividades e, por isso, mesmo, uma melhoria da produtividade”⁵¹. Trata-se de um tipo de urbanização diferente, pois, se por um lado é produzida por um processo de industrialização tardio, por outro, não guarda a mesma medida da industrialização existente nos países europeus, ou nos Estados Unidos da América.

As mudanças citadas operam rapidamente e produzem um tipo de urbanização profundamente desigual, caracterizada por maior pauperização da população, grandes diferenças nos aspectos de consumo entre classes sociais, existência de parcelas consideráveis da população desempregadas ou subempregadas, endividamento, marginalização e favelização⁵² – em que se insere o “amontoamento”, isto é, a alta densidade demográfica de bairros pobres e comunidades -, além de problemas nutricionais e de saúde, impossibilidade de

⁴⁸ SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed., 4. reimp. São Paulo: Edusp, 2018, p. 51.

⁴⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2010. Sinopse dos principais resultados**. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=destaques>>. Consulta em: 11 nov. 2021.

⁵⁰ SANTOS, Milton. **A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos**. 3. ed. São Paulo: Edusp, 2012, p. 108.

⁵¹ SANTOS, Milton. **A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos**. 3. ed. São Paulo: Edusp, 2012, p. 108.

⁵² A questão habitacional, por exemplo, é muito importante para que se possa entender o cenário de boa parte das cidades brasileiras nas décadas de 1940 e seguintes, em particular naquelas em que houve maior desenvolvimento industrial, pois trata-se de uma questão central para a reprodução da vida dos trabalhadores. Com a chegada de muitos deles em busca de empregos nas zonas urbanas, ela se impõe como uma necessidade que repercutirá de maneira substantiva na paisagem das cidades. Segundo Bonduki, até a década de 1930 a maioria dos trabalhadores brasileiros residentes nas cidades vivia em casas de aluguel, pois o Estado não intervinha na concretização de uma política habitacional. Ele esclarece, aliás, que: “Na década de 1940, em consequência da crise habitacional, da desestruturação do mercado rentista e da incapacidade do Estado em financiar ou promover a produção de moradias em larga escala, consolidou-se uma série de expedientes de construção de casas à margem do mercado formal e do Estado que, de modo sintético, irei chamar de autoempreendimento da moradia popular, baseado no trinômio loteamento periférico, casa própria e autoconstrução. Esse processo acabou predominando em São Paulo e em grande parte das cidades brasileiras, tornando-se a forma mais comum de moradia dos setores populares”. Cf.: BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017, p. 289.

acesso a serviços básicos e essenciais e insegurança econômica⁵³. Soma-se a tais elementos a violência e a problemas generalizados de segurança pública, que afetam, prioritariamente, as populações residentes em bairros periféricos.

Sublinhe-se que a urbanização brasileira não pode ser vista como processo autônomo ou consequência automática dos impactos da crise econômica de 1929. As transformações econômicas que induziram a aceleração do processo de urbanização são vinculadas à história das relações econômicas no Brasil e na América Latina, cujo principal marcador é a exploração colonial e, portanto, as relações de exploração e de escravidão e o posicionamento desigual do país na economia internacional.

Assinale-se novamente que a urbanização é um processo que se desenvolve com imensas diferenças regionais, além, é claro, da distinção entre o urbano e o agrícola: “nas regiões agrícolas, é o campo que, sobretudo, comanda a vida econômica e social do sistema urbano (sobretudo aos níveis inferiores da escada), enquanto nas regiões urbanas são as atividades secundárias e terciárias que têm esse papel”.⁵⁴ As relações entre o campo e a cidade são requalificadas, uma vez que a mecanização da agricultura e a industrialização do campo acirraram os conflitos existentes nesse espaço.⁵⁵

Já quanto à década de 1990, posterior ao período compreendido na análise desse capítulo, cabe mencionar apenas que Santos acrescentará ao meio técnico-científico o adjetivo de informacional. Ele entende que a lógica da globalização se impõe aos territórios, de sorte que esse período tem como característica a máxima intencionalidade na disposição de objetos técnicos, de modo a carregá-los de forte conteúdo informacional [“cientificização” e “tecnicização” da paisagem]:

Os espaços assim requalificados atendem sobretudo aos interesses dos atores hegemônicos da economia, da cultura e da política e são incorporados plenamente às

⁵³ SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a urbanização Latino-Americana**. 2. ed., 1. reimp. São Paulo: Edusp, 2017, p. 151-174.

⁵⁴ SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a urbanização Latino-Americana**. 2. ed., 1. reimp. São Paulo: Edusp, 2017, p. 76.

⁵⁵ “O urbano tornou-se, assim, maior que a cidade e que o campo, tornou-se sua síntese contraditória. Mas essa síntese contraditória não eliminou a cidade nem o campo. As suas relações tornaram-se mais complexas. Um não pode ser entendido sem o outro. [...] o campo industrializou-se, porém, ele ainda continua sendo o campo, o mundo rural com suas especificidades, agora contraditoriamente mais conflitado. O campesinato moderado passou a cobrar cada vez mais seu lugar no pacto social das sociedades desenvolvidas.”. Cf.: OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino de. Geografia agrária: perspectivas no início do século XXI. In: OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino de; MARQUES, Marta Inez Medeiros (org.). **O campo no século XX**. São Paulo: Casa Amarela/Paz e Terra, 2004, p. 29–70.

novas corrente mundiais. O meio técnico-científico e informacional é a aparência geográfica da globalização.⁵⁶

As maiores cidades brasileiras e suas respectivas regiões metropolitanas constituem centralidades que comandam largas extensões de nosso território, e que detém a maior parcela de escritórios administrativos de empresas, entidades e instituições, além do próprio centro político das administrações estaduais. As decisões de todos esses agentes podem ser sentidas em diferentes partes do território, ou, até mesmo, fora dele. O campo de influência de uma cidade como São Paulo, por exemplo, desborda do território brasileiro e se impõe para o continente.

Nosso desenvolvimento, ademais, em paralelo ao de outros países de economia dependente ou subdesenvolvida, ficou caracterizado pelo

grande crescimento econômico, baseado em considerável desenvolvimento material e, como contraponto, no campo social e político, uma evolução negativa, levando ao desenvolvimento simultâneo de uma classe média relativamente numerosa e de uma extensa pobreza.⁵⁷

As cidades são focos de disputas de frações de classes interessadas na produção desse espaço, em comandar esse processo e, particularmente, em como acumular com a valorização imobiliária. Mas elas são também o lugar de experiências resistentes, de disputas contrapostas entre interesses hegemônicos e hegemonzados:

São interesses de classes como categorias profissionais, de bairros, de tipos de proprietários, como os donos de automóveis, mas também de grupos étnicos, de gênero ou de comportamento sexual que buscam a construção de sua identidade, mas também o discurso de suas reclamações particulares e a melhor prática para sua militância, designada a obter, no plano jurídico ou material, compensações e vantagens.⁵⁸

A cidade corporativa e segmentada nesse mosaico de conflitos e de interesses dificulta a percepção da cidade no todo para uma “ação concertada”, de modo a agravar a “anarquia da cidade capitalista”. Assim, “as lealdades coletivas se enfraquecem e o sentimento de comunidade não chega a se afirmar, dificultando o exercício da cidadania e da democracia”.⁵⁹

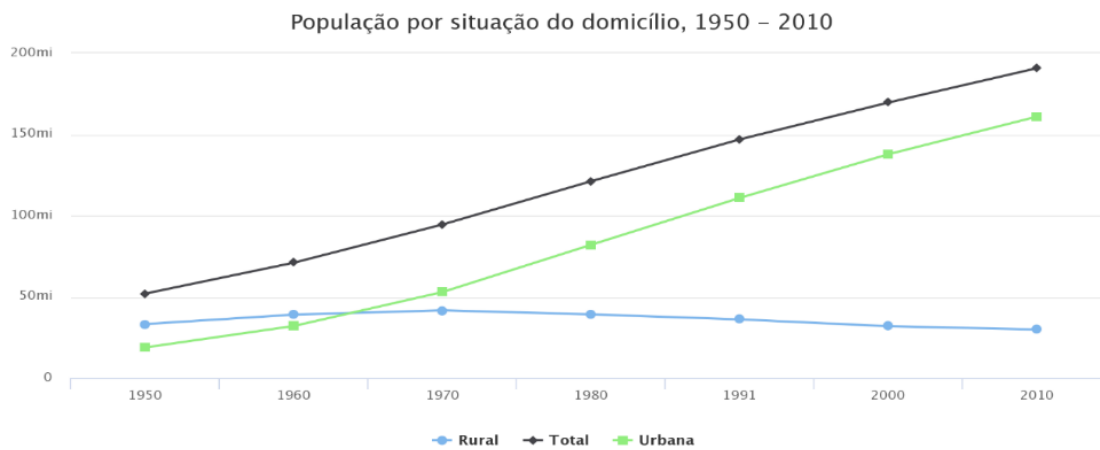
Mencione-se, por fim, a evolução quantitativa desse processo:

⁵⁶ SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: Técnica, e Tempo, Razão e Emoção. 4. ed., 10. reimp. São Paulo: Edusp, 2020, p. 238-239.

⁵⁷ SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed., 4. reimp. São Paulo: Edusp, 2018, p. 117.

⁵⁸ SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed., 4. reimp. São Paulo: Edusp, 2018, p. 120-121.

⁵⁹ SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed., 4. reimp. São Paulo: Edusp, 2018, p. 121.



Fonte: "IBGE – Censo Demográfico"

1 – Para 1950: População presente;

2 – Para 1960 até 1980: População recenseada;

3 – Para 1991 até 2010: População residente;

4 – Para 1950 e 1960: Os dados referentes ao **Brasil** e à região **Sudeste** incluem a população da região de Serra dos Aimorés, área de litígio entre Minas Gerais e Espírito Santo;

5 – Os dados referentes à unidade da federação **Pernambuco**, referentes aos anos 1950, 1960, 1970 e 1980, incluem os do território federal de Fernando de Noronha;

6 – Os dados referentes à unidade da federação **Pernambuco**, a partir de 1991, incluem os do distrito estadual de Fernando de Noronha, criado em 06.10.1988;

7 – Para 1950 e 1960: Os dados para a unidade da federação **Minas Gerais** incluem a população recenseada na parte da Serra dos Aimorés anexada à unidade da federação Minas Gerais;

8 – Para 1950 e 1960: Os dados para a unidade da federação **Espírito Santo** incluem a população recenseada na parte da Serra dos Aimorés anexada à unidade da federação Espírito Santo;

9 – Para 2000: Dados da Sinopse Preliminar;

10 – Para 2010: Dados da Sinopse;

11 – Até 1970: Os dados referentes à unidade da federação **Rio de Janeiro** incluem os da antiga Guanabara;

12 – A unidade da federação **Tocantins** foi criada em obediência à Constituição Federal de 1988. Os dados populacionais referentes ao novo estado, para os Censos de 1950 a 1980, foram desmembrados da unidade da federação de origem, neste caso Goiás;

13 – A unidade da federação **Mato Grosso do Sul** foi criada através da Lei Complementar Nº 31, de 11 de outubro de 1977, e sua instalação em 1º de janeiro de 1979. Para os Censos de 1950 a 1970, seus dados populacionais foram desmembrados da unidade da federação de origem, neste caso Mato Grosso."

Gráfico nº 1: Evolução da População por Domicílio. Fonte: IBGE.⁶⁰

1.1.3 Urbanização e direito urbanístico

A configuração espacial complexa e bastante desigual, exposta no subcapítulo anterior, é que vai exigir do Estado uma determinada regulação jurídica, que se impõe, com o passar do tempo, sobre as cidades brasileiras.

Conforme avançava o processo de urbanização brasileiro, a legislação e os instrumentos urbanísticos eram produzidos com maior vigor. De um lado, nessa linha histórico-temporal, pode-se mencionar, exemplificativamente, as seguintes legislações: (i) Decreto-Lei nº 58/1937, legislação pioneira nacional sobre loteamentos; (ii) o Decreto-Lei nº 25/1937, que disciplina a

⁶⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Brasil em Síntese**. Disponível em: <<https://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/distribuicao-da-populacao-por-situacao-de-domicilio.html>>. Consulta em: 11 nov. 2021.

proteção jurídica do patrimônio histórico-cultural; (iii) o Decreto-Lei nº 3.665/1941, que trata da desapropriação por utilidade pública; (iv) a Lei nº 4.132/1962, que dispõe sobre a desapropriação de terrenos por razões de interesse social; (v) Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano; (vi) na cidade de São Paulo, a Lei Municipal nº 2.332/1920, que versou sobre o “padrão municipal” para as construções particulares; (vii) a Lei Municipal nº 5.261/1957, que estabeleceu o “coeficiente de aproveitamento de lotes, densidade demográfica, área mínima de lote por habitação e área mínima de espaços livres”. Tais legislações conviveram com o Código Civil de 1916, de aspecto mais privatista e protetivo da propriedade privada e com ordenamentos constitucionais que não dispunham ainda sobre a política urbana ou sobre a política de ordenação territorial – exceto de desenvolvimento regional, valendo mencionar, de qualquer modo, a restrição ao direito de propriedade introduzida pela Constituição de 1934.

De outro lado, aos poucos, são criados órgãos de proteção social e/ou fomento à produção habitacional para a população, tais como a Fundação Casa Popular (Lei nº 9.218/1946), os IAPs (Institutos de Aposentadoria e Pensão) e o Banco Nacional de Habitação (Lei nº 4.380/1964). Acrescentam-se a isso algumas intervenções urbanísticas importantes, realizadas a partir do século XIX.⁶¹

O direito urbanístico, porém, apesar de diretamente relacionado ao crescimento urbano, disciplina também as áreas do município enquadradas como rurais. O âmbito de desenvolvimento econômico municipal é dependente da integração entre os dois espaços.⁶²

⁶¹ “No Brasil, foi o plano de Aarão Reis para a Capital de Minas (Belo Horizonte), na última década do século XIX, que aplicou com maior clareza e sucesso os princípios *haussmannianos*, acrescidos de elementos barrocos como no plano de Washington D. C. Em outras capitais estaduais, como Manaus e Belém, Rio de Janeiro e São Paulo, além de cidades médias, como Santos, engenheiros engajados nos melhoramentos e reformas urbanas, como Saturnino de Brito, Pereira Passos (muito comparado a Haussmann) e Prestes Maia, incorporaram e empregaram seus ensinamentos nas diversas intervenções que fizeram nas cidades brasileiras.” Cf.: MONTE-MÓR, Roberto Luís. *As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil*. In: DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco Aurélio (org.). **Economia Regional e Urbana: Contribuições Teóricas Recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 61–85, p. 63.

⁶² A esse respeito, o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (2014), ao reincorporar o bairro de Parelheiros à zona rural do município, objetiva regularizar o controle dos espaços de produção rural da cidade, integrando-o territorialmente à zona urbana, mediante a introdução de novas relações comerciais e novas formas de circulação. Vide, ademais, o exemplo do art. 2º, inciso VII, do Estatuto da Cidade, segundo o qual: “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: [...] VII – **integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais**, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência”. Esse dispositivo se refletiu claramente na demarcação de zona rural no município de São Paulo pelo Plano Diretor Estratégico de 2014. Cf.: SÃO PAULO (Cidade). Plano Diretor Estratégico. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo/SP, 01 ago 2014. Disponível em: <

1.2 A CONSTRUÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO

O direito urbanístico, em geral, é qualificado como a disciplina dos espaços habitáveis (urbanos e não urbanos). Seu surgimento acontece a partir do momento em que a sociedade se torna majoritariamente urbana e, pouco a pouco, ele se torna autônomo (ao menos como um campo de estudo específico do direito). Conforme já mencionado, o adensamento e a complexificação das relações sociais nas cidades reclamarão do Estado uma determinada regulação jurídica.

Essa disciplina, todavia, não é imposta sem resistências e conflitos pela produção do espaço urbano. O engajamento de movimentos e setores da sociedade que reivindicam a transformação do processo de produção das cidades, em particular diante da identificação de carências habitacionais e de acesso a serviços básicos por grande parte da população, alterou em parte a essência do direito urbanístico, que passou a congregiar um rol maior e mais complexo de objetivos. Como se verá adiante, por outro lado, a compreensão do papel do direito urbanístico reduziu-se, em parte, ao cumprimento da política urbana inserida na ordem local (do Município), perdendo a capacidade de refletir mais profundamente sobre o ordenamento de plano nacional.

Inicialmente associado à ideia de planejamento, o direito urbanístico se constituiu como disciplina próxima ao urbanismo – inclusive, para alguns, como “direito do urbanismo” - e entre seus principais objetivos está a tarefa de dar cumprimento aos princípios clássicos daquela disciplina⁶³. Uma vez integrados, o direito urbanístico adquire contornos e qualidades particulares que o distinguem do direito administrativo e do direito civil. Tal como o direito ambiental, ele ganha em autonomia e importância no debate jurídico a partir de meados do século XX.

<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/texto-da-lei-ilustrado/>. Acesso em: 13 fev. 2022.

⁶³ Podemos mencionar os princípios associados à vida nas cidades (trabalho, habitação, deslocamento e lazer), tal como contido na Carta de Atenas (1933) e em outros documentos do urbanismo clássico.

1.2.1 Os primeiros fundamentos adotados na construção do direito urbanístico brasileiro: o paradigma do urbanismo

Esse capítulo tem como finalidade expor algumas concepções do direito urbanístico no período entre a década de 1950 e 1980, anteriormente à Constituição de 1988. Nesse período, o direito urbanístico aparece nos estudos jurídicos como um novo campo em destaque e consolidação.

De início, menciona-se o artigo de Ferreira intitulado “O loteamento de terrenos urbanos de propriedade particular e o domínio público dos espaços livres”⁶⁴ e publicado em 1958. Ele trata do Decreto-Lei nº 58/1937 e, embora não aborde diretamente o direito urbanístico, ao versar sobre a disciplina geral dos loteamentos o autor descreve os efeitos do processo intenso de urbanização experienciado pelo país como a causa da multiplicação de loteamentos urbanos e, por consequência, a razão por que aquela legislação se mostrou necessária.

Segundo ele, no início, esses loteamentos eram realizados

de acordo com o capricho ou com as conveniências dos loteadores profissionais, mais preocupados com o seu interesse de lucro do que com o atendimento das condições de higiene ou de estética, quando não das econômicas e sociais, que confluem para a complexidade do aspecto urbanístico.⁶⁵

As normas sobre os loteamentos tinham o objetivo de resguardar o interesse da coletividade e, nesse sentido, o poder da autoridade pública em disciplinar os mecanismos de controle desses interesses e de intervir na economia deveria ser usado em favor dos interesses coletivos.⁶⁶ Não cabe à autoridade pública apenas a atividade burocrática e registral. Ela tem, de acordo com esse autor, o papel de regular a atividade administrativa e econômica local e suprimir anseios do ente privado que pudessem prejudicar o interesse da coletividade no crescimento e desenvolvimento da cidade. A menção à lucratividade da terra urbana consta como algo que deve ser considerado pelo Estado na atividade regulamentar, pois a apropriação

⁶⁴ FERREIRA, Waldemar. O loteamento de terrenos urbanos de propriedade particular e o domínio público dos espaços livres. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, [S. l.], v. 47, p. 129–144, 1952.

⁶⁵ FERREIRA, Waldemar. O loteamento de terrenos urbanos de propriedade particular e o domínio público dos espaços livres. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, [S. l.], v. 47, p. 129–144, 1952, p. 130.

⁶⁶ FERREIRA, Waldemar. O loteamento de terrenos urbanos de propriedade particular e o domínio público dos espaços livres. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, [S. l.], v. 47, p. 129–144, 1952, p. 130.

pelos particulares de tais terrenos produziria à coletividade todo o ônus da elevação de preços e de suportar alterações urbanas de maior impacto negativo.

Caracterizada a necessidade de se disciplinar os loteamentos urbanos, esse estudo já apontava para uma nova regulação jurídica que se tornava cada vez mais necessária, em razão do crescimento das cidades e da intensificação da urbanização, e pode ser considerado um dos precursores do direito urbanístico.

Moreira Neto⁶⁷ propõe fundamentos gerais para o direito urbanístico. Ele considera que o urbanismo é essencial à formação do direito urbanístico e que, na virada do século XIX para XX, a principal característica das ciências é passar da especialização à síntese, como produto da interdisciplinaridade⁶⁸. O urbanismo do século XIX, cuja essência era preponderantemente estética e decorativa, junta-se ao direito para então

...abranger todos os aspectos do inter-relacionamento entre o homem e os espaços por ele habitados, assumindo, em breve tempo, posição eminente entre as disciplinas de síntese.⁶⁹

A intervenção estatal é essencial para fazer cumprir os ditames urbanísticos necessários à ordenação das cidades. O urbanismo, segundo ele, “transcendeu os problemas urbanos” e pode ser definido como “arte e técnica social de adequar o espaço físico às necessidades e à dignidade da moradia humana”.⁷⁰ Já o direito urbanístico é “o conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos, sistematizados e informados por princípios apropriados, que tenha por fim a disciplina do comportamento humano relacionado aos espaços habitáveis”⁷¹, ou, ainda, “...o ramo do Direito Administrativo que impõe a disciplina físico-social dos espaços habitáveis”.⁷²

Nessa concepção, a influência do urbanismo é percebida na colocação de que o qualificativo “urbanístico” não advém de urbano, mas de urbanismo. Isso ocorre porque o

⁶⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

⁶⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 46.

⁶⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 47.

⁷⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 50.

⁷¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 56.

⁷² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 56.

direito urbanístico é a disciplina dos espaços habitáveis, e não apenas do meio urbano⁷³. Moreira Neto rejeita a ideia de uma autonomia particular do direito urbanístico, vez que ele extrai seus princípios e métodos do direito administrativo. Assim, pois, classifica-o como um direito informativo⁷⁴, tal qual o direito florestal (ambiental), financeiro ou econômico.

Meirelles parte também do urbanismo para definir o direito urbanístico. Ele entende que o urbanismo passou por transformações importantes e deixou de ser apenas estético para ser social: “é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade.”⁷⁵.

Os espaços habitáveis são todos aqueles em que o homem exerce as quatro funções básicas do urbanismo: habitação, trabalho, circulação e recreação. O objetivo principal do urbanismo é proporcionar o maior bem comum ao maior número de pessoas e funciona como um sistema de cooperação de que todos devem participar com consciência e responsabilidade.⁷⁶

Segundo ele, o urbanismo opera por dois tipos de normas: (i) técnicas de planejamento e de construção (“normas-fim”) e (ii) normas de conduta social (“normas-meio”). O direito urbanístico, portanto, “é o ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo”, cujo objetivo é impor preceitos de ordem pública⁷⁷.

Outro ponto essencial de sua obra está na distinção entre o direito urbanístico e os direitos de construir e de vizinhança. Para ele, o cerne destes últimos é de natureza eminentemente privada, e eles não necessariamente refletem imposições de ordem pública, tal como o direito urbanístico. As imposições urbanísticas derivam do poder de polícia da

⁷³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 56.

⁷⁴ Segundo o autor, um direito informativo é aquele que reúne temas centrados em um problema específico, “com a finalidade prática, notadamente didática, de facilitar, pelo enfoque especializado, a sistematização e o estudo.”. Cf.: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 58.

⁷⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 585.

⁷⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 585-587.

⁷⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 587-589.

Administração, pois constituem limitações ao direito de propriedade e de outros direitos individuais.⁷⁸

De acordo com a Constituição vigente à época (1967), a ordenação urbanística compete a todas as entidades estatais (União, Estados e Municípios), uma vez que “a todas elas interessa a planificação físico-social do território nacional”⁷⁹. À União incumbe mais especificamente a elaboração de um plano geral de urbanismo. Esse plano deve versar sobre “normas gerais de urbanismo que assegurem ao País a unidade de princípios essenciais à integração e ao desenvolvimento nacionais”. A este plano, ajustar-se-iam os planos estaduais e municipais, de modo que “a planificação urbanística cobrirá todo o território nacional, sem ofensa à autonomia dos Estados-membros e Municípios, formando um sistema harmônico e funcional”.⁸⁰

Piovezane⁸¹ compreende que o direito urbanístico surge em um momento marcado pela crescente presença do Estado no processo de urbanização, produto, por sua vez, de um quadro maior de intervenção estatal.

De acordo com ele, o direito urbanístico advém da disciplina geral das limitações administrativas e, assim:

Na ordenação urbanística, o gênero – limitação administrativa converte-se na espécie – limitação urbanística, que se traduz nas disposições sobre: edificações, uso, ocupação e parcelamento do solo; zoneamento, habitações de interesse social, sistema viário etc.⁸²

A necessidade de transformar o espaço urbano é compreendida como a de produzir desenvolvimento, que somente é possível com a disciplina do urbanismo. Para que as finalidades do urbanismo se concretizem é preciso planejamento, e este depende da ação do Estado para se construir. O direito não apenas desenha o planejamento no centro da política e da organização do Estado, mas trata de conferir-lhe legitimidade e validade. É essencial que se

⁷⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 592.

⁷⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 598.

⁸⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 602.

⁸¹ PIOVEZANE, Pedro de Milanelo. **Elementos de Direito Urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 14-15.

⁸² PIOVEZANE, Pedro de Milanelo. **Elementos de Direito Urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 17.

planeje de forma democrática, pois, “com a democracia, o planejamento urbano avança mais lentamente, mas os erros tornam-se menos duráveis”⁸³.

Cumpra assinalar ademais que, para Piovezane, o urbanismo se transformou: “do estético-espacial” para o “econômico-social”⁸⁴. A propriedade está no âmago de nosso sistema jurídico, mas a busca pela concretização de finalidades socialmente comuns pode submetê-la a contestações⁸⁵. Assim: “o direito de propriedade sofre, quanto à sua feição despótica e agressiva, erosão cada vez mais acentuada diante das injunções do interesse público, ou melhor dito, do interesse social”⁸⁶.

Já para Figueiredo, o direito urbanístico é “o conjunto de normas disciplinadoras do ordenamento urbano (...) estando abrangida no conceito a ordenação da zona rural.”⁸⁷

Silva sustenta que o direito urbanístico, disciplina em formação, deriva do urbanismo, sendo este diretamente ligado às cidades e seu desenvolvimento, daí porque para compreender o direito urbanístico é preciso retornar às raízes do fenômeno urbano⁸⁸. A urbanização “não se trata de mero crescimento das cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana.”⁸⁹ Ela produz os problemas que exigirão do Estado a urbanificação - processo corretivo daquele fenômeno⁹⁰.

O urbanismo é a técnica e a ciência que serve como “instrumento de correção dos desequilíbrios urbanos”⁹¹ e ele faz isso “através de uma legislação, de um planejamento e da execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares”⁹². E, como objeto, abrange os setores urbano e rural, no que concerne à

⁸³ PIOVEZANE, Pedro de Milanelo. **Elementos de Direito Urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 24.

⁸⁴ PIOVEZANE, Pedro de Milanelo. **Elementos de Direito Urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 54.

⁸⁵ PIOVEZANE, Pedro de Milanelo. **Elementos de Direito Urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 55.

⁸⁶ PIOVEZANE, Pedro de Milanelo. **Elementos de Direito Urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 56.

⁸⁷ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Disciplina Urbanística da Propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980, p. 8 e 14.

⁸⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 3.

⁸⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 9.

⁹⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 10.

⁹¹ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 11.

⁹² SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 14.

“racional sistematização do território, como pressuposto essencial e inderrogável de uma convivência sã e ordenada dos grupos de indivíduos”⁹³.

A função da lei no direito urbanístico é compor os conflitos entre o interesse coletivo e o de proprietários particulares. Para Silva, as normas de direito urbanístico carecem de sistematização e a perspectiva sobre a qual ele deve ser definido o considera sob os aspectos científico e normativo⁹⁴.

Segundo Silva, é possível reconhecer nele os elementos de regulação econômica e administrativa, embora fosse - à época - cedo para afirmar o caráter autônomo do direito urbanístico.⁹⁵

Os princípios informadores deste ramo, de resto, são sustentados com parcial inspiração na doutrina de Antonio Carceller Fernandez, e podem ser assim identificados: (i) urbanismo como “função pública”; (ii) “conformação da propriedade urbana pelas normas de ordenação urbanística”; (iii) “coesão dinâmica das normas urbanísticas”; (iv) “afetação das mais-valias ao custo da urbanificação”; (v) “justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística”⁹⁶.

O primeiro princípio enuncia que o urbanismo é questão de ordem pública, que a todos deve se impor por força estatal.

O segundo tem que ver com a exigência de que a propriedade urbana esteja em conformidade com as disposições legais em matéria urbanística.

O terceiro princípio dispõe que as normas urbanísticas devem constituir um todo coeso. Já o quarto princípio enuncia que os ganhos dos particulares com os investimentos públicos devem, em alguma parte, retornar ao erário.

O último princípio reclama que a atividade urbanística distribua aos particulares os ônus e os bônus de sua própria atuação, sem acentuar disparidades que possam prejudicá-los ou beneficiá-los indevidamente.

⁹³ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 15.

⁹⁴ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 22.

⁹⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 24 e 28.

⁹⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 29-30.

Silva também compreende que o direito urbanístico pode ser qualificado, como já exposto na parte inicial do capítulo, sob o viés objetivo, como “conjunto de normas que tem por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade” e, sob o aspecto científico, como “o ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis”⁹⁷.

Essas são, em síntese, suas principais colocações.

Quanto às décadas de 1970 e 1980, Brasileiro⁹⁸ aponta que as decisões econômicas não favoreceram a consecução dos objetivos enunciados pelo governo para o desenvolvimento urbano. Inobstante as relações nas cidades já há muito sofressem um “enquadramento jurídico”, referido tratamento era fundado em base “fundamentalmente privatista”⁹⁹. O planejamento físico do território estava “impregnado de valores estéticos” e consistia, portanto, em uma “tentativa incipiente de uma política urbana voltada para a cidade”¹⁰⁰.

Caracteriza-se referido momento pela carência de normas gerais de organização do território e a insuficiência das políticas urbanas existentes. Como a política econômica da ditadura gozava de caráter profundamente concentrador (de renda, de capitais), a tendência foi, igualmente, de fortalecimento da concentração territorial:

Esses processos vão se refletir no espaço, tanto em termos de território nacional, quanto internamente nas cidades (continuação do crescimento urbano concentrado nos centros maiores e, internamente, acentuação do crescimento da periferia metropolitana, favelização, inadequação dos serviços públicos etc.)¹⁰¹.

Há um impacto dessa política que se reflete na organização espacial do país. Aliás, de acordo com a autora mencionada, as “tensões sociais” oriundas do urbano justificaram a inclusão de um capítulo sobre a política urbana no II Plano Nacional de Desenvolvimento, do

⁹⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 34.

⁹⁸ BRASILEIRO, Ana Maria. Política urbana: quem decide?. *In*: PESSOA, Álvaro (coord.). **Direito do Urbanismo**: uma visão sócio-jurídica. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981, p. 27.

⁹⁹ BRASILEIRO, Ana Maria. Política urbana: quem decide?. *In*: PESSOA, Álvaro (coord.). **Direito do Urbanismo**: uma visão sócio-jurídica. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981, p. 28.

¹⁰⁰ BRASILEIRO, Ana Maria. Política urbana: quem decide?. *In*: PESSOA, Álvaro (coord.). **Direito do Urbanismo**: uma visão sócio-jurídica. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981, p. 28.

¹⁰¹ BRASILEIRO, Ana Maria. Política urbana: quem decide?. *In*: PESSOA, Álvaro (coord.). **Direito do Urbanismo**: uma visão sócio-jurídica. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981, p. 29-30.

governo Geisel¹⁰². Entre as políticas existentes na época, ela também cita a construção de cidades planejadas como a principal intervenção espacial concretizada diretamente pelo Estado.

Acrescenta a esse cenário a instituição do Banco Nacional da Habitação (BNH) e de órgãos como a SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, entidade autárquica criada pela Lei nº 4.380/1964), o CNDU (Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, criado pelo Decreto nº 83.355/1979) e a EBTU (Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos, criada pela Lei nº 6.261/1975), que operam como difusores da ideia de planejamento, conjuntamente à criação das regiões metropolitanas. Segundo ela, a Lei nº 6.766/1979 “insere-se dentro desse quadro de maior controle do governo federal sobre os assuntos de natureza urbana.”¹⁰³. Há também uma demanda represada de movimentos organizados pela reforma urbana que, durante a ditadura, não podiam se manifestar.

A ineficácia dessa política para o combate de desigualdades nas cidades é patente, pois os planos (nacionais, estaduais e municipais) são elaborados de maneira desarticulada, de sorte que não se pode falar em “política urbana”, mas em políticas setoriais. Os municípios acumulam uma série de competências na ordenação territorial das cidades, todavia, na prática, são economicamente enfraquecidos e incapazes de lidar com os problemas urbanos ligados à privatização de usos da cidade, encarecimento de terras, concentração de investimentos, adensamento e concentração de infraestruturas.¹⁰⁴

Existe, portanto, o embate entre diferentes grupos em busca de fazer prevalecer determinada legislação ou política que, de um jeito ou de outro, impacta na configuração espacial da cidade.

Nesse sentido, os interesses economicamente dominantes tendem a prevalecer, mas, a despeito disso, Brasileiro sintetiza um balanço de possibilidades numa fase de abertura política do país, e considera que a política urbana pode ser modificada por meio das crescentes mobilizações.

¹⁰² BRASILEIRO, Ana Maria. Política urbana: quem decide?. In: PESSOA, Álvaro (coord.). **Direito do Urbanismo**: uma visão sócio-jurídica. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981, p. 29.

¹⁰³ BRASILEIRO, Ana Maria. Política urbana: quem decide?. In: PESSOA, Álvaro (coord.). **Direito do Urbanismo**: uma visão sócio-jurídica. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981, p. 35.

¹⁰⁴ BRASILEIRO, Ana Maria. Política urbana: quem decide?. In: PESSOA, Álvaro (coord.). **Direito do Urbanismo**: uma visão sócio-jurídica. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981, p. 36.

A esse propósito:

O agravamento dos “problemas urbanos”, ameaçando a própria eficiência econômica do sistema urbano, e a mobilização crescente de setores populares e da classe média – viável numa fase de abertura política – poderão vir a determinar mudanças sensíveis com referência à política urbana, senão a curto, pelo menos a médio prazo.¹⁰⁵

A movimentação por ela sentida indica a tônica do que será debatido nos próximos anos quanto à necessidade de pactuação de uma reforma urbana para as cidades brasileiras, em particular no contexto da constituinte.

Frise-se que essa é apenas a retomada de um debate adormecido no período da ditadura, pois, como salientado por Uzzo e Saule Júnior¹⁰⁶. “a proposta de uma reforma urbana nas cidades brasileiras foi inicialmente formulada no Congresso de 1963, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil.”, o que se insere na conjuntura política do governo João Goulart e a pauta das reformas de base.

1.2.2 Política urbana constitucional: princípios gerais, incorporação de demandas sociais e introdução do direito à cidade

A Constituição Federal de 1988 é um marco na história do direito urbanístico brasileiro, em razão, particularmente, da instituição da política urbana nos artigos 182 e 183.

O artigo 182 dispõe no *caput*:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.¹⁰⁷

Estabelece o §1º, do artigo 182, a obrigatoriedade da edição de planos diretores para cidades com mais de vinte mil habitantes. O §2º condiciona o cumprimento da função social da

¹⁰⁵ BRASILEIRO, Ana Maria. Política urbana: quem decide?. In: PESSOA, Álvaro (coord.). **Direito do Urbanismo**: uma visão sócio-jurídica. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981, p. 38.

¹⁰⁶ SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: **Ciudades para tod@s**. Santiago: Habitat International Coalition, 2010, v. 1, p. 259.

¹⁰⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 abr. 2022.

propriedade urbana às exigências essenciais contidas no plano diretor. O §3º prevê a prévia e justa indenização em dinheiro para as desapropriações. E o §4º estabelece a possibilidade de que os Municípios exijam dos proprietários de terras urbanas o uso de seus imóveis, sob pena de parcelamento e edificação compulsórios, cobrança de IPTU progressivo e, até mesmo, de desapropriação do bem.

O artigo 183 dispõe *no caput* que

Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.¹⁰⁸

O §1º estabelece que o título de domínio e concessão de uso serão concedidos independentemente de estado civil, ao homem ou à mulher. O §2º limita o reconhecimento a apenas um imóvel por possuidor. E o §3º exclui os imóveis públicos da aquisição por usucapião.

Essa disciplina é associada aos direitos individuais estabelecidos no rol do artigo 5º e aos direitos sociais previstos no artigo 6º, em especial aqueles mais notavelmente associados aos objetivos do direito urbanístico, em razão da interação com os princípios do urbanismo discutidos no subcapítulo anterior (tais como: moradia, transporte, lazer e segurança, na redação conferida ao dispositivo pela Emenda Constitucional nº 90/2015).¹⁰⁹

A disciplina urbanística não se limita, porém, a tais dispositivos. Pode-se mencionar, de maneira não exauriente, o artigo 21, incisos IX e XX, também da Constituição, segundo os quais incumbe à União, respectivamente, “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” e “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. De igual modo, os incisos I e VIII, do artigo 30, respectivamente, atribuem ao Município a competência de, respectivamente: “legislar sobre assuntos de interesse local” e “promover, no

¹⁰⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 abr. 2022.

¹⁰⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 abr. 2022.

que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.¹¹⁰

Cumprir verificar, nesse momento, de que forma a política urbana recém incluída em um capítulo constitucional próprio modificou as trilhas do direito urbanístico.

Segundo Costa, o direito urbanístico é uma disciplina com parcial autonomia científica no âmbito do direito positivo, uma vez que “a legislação referente ao urbanismo no Brasil, além de esparsa é pouco didática”, o que inevitavelmente reflete “na doutrina”¹¹¹. Considera, porém, que a Constituição Federal de 1988 oferece certo progresso em relação ao estado normativo anterior.

Considerados os princípios jurídicos como “normas de maior hierarquia”¹¹², Costa sujeita o direito urbanístico aos seguintes princípios constitucionais: (i) “função social da propriedade”¹¹³; (ii) urbanismo como “função pública” e (iii) “subsidiariedade”¹¹⁴; (iv) “afetação das mais-valias aos custos da urbanificação”¹¹⁵ e da (v) “justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística”¹¹⁶. Tais princípios têm semelhança com aqueles propostos por Silva, já tratados no capítulo anterior¹¹⁷.

O primeiro deles é extraído do próprio texto constitucional e está vinculado ao cumprimento das diretrizes estabelecidas nos planos diretores. Merecem maior destaque os dois princípios seguintes, pois, segundo Costa, são aparentemente conflitantes. O primeiro deles

¹¹⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 abr. 2022.

¹¹¹ COSTA, Regina Helena. Princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Temas de Direito Urbanístico**, v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 114.

¹¹² COSTA, Regina Helena. Princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Temas de Direito Urbanístico**, v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 116.

¹¹³ COSTA, Regina Helena. Princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Temas de Direito Urbanístico**, v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 119.

¹¹⁴ COSTA, Regina Helena. Princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Temas de Direito Urbanístico**, v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 121.

¹¹⁵ COSTA, Regina Helena. Princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Temas de Direito Urbanístico**, v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 124.

¹¹⁶ COSTA, Regina Helena. Princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Temas de Direito Urbanístico**, v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 126.

¹¹⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

afirma que o urbanismo é “potestade pública, já que o interesse público se sobrepõe ao particular” e o segundo argumenta que

a intervenção administrativa deve guiar-se pela eficácia, o que importa na abstenção de toda intervenção onde a iniciativa privada é suficiente para atender satisfatoriamente as necessidades públicas, observada, sempre, a proporcionalidade dessa intervenção.¹¹⁸

Tal princípio, de acordo com Costa, deve ser aplicado ao direito urbanístico em conformidade com o artigo 173 da Constituição Federal. Decorre da compreensão de que a atuação direta do Estado nas atividades econômicas só se justifica em casos excepcionais. Essa ideia é compatível com o direito urbanístico, segundo ela, porque seu principal objeto é a propriedade, que se insere no domínio econômico. O princípio do urbanismo como função pública decorre, por sua vez, decorre de uma interpretação geral do texto constitucional.¹¹⁹

Para ela, a contradição entre esse par de princípios se resolve da seguinte maneira:

o Urbanismo é uma função pública na medida em que se tem um poder exercido em nome do interesse público e que constitui um dever jurídico. Se os particulares não se interessarem ou não puderem desenvolver a atividade urbanística de modo satisfatório, fica o Poder Público obrigado a desenvolvê-la.¹²⁰

Em síntese, o direito urbanístico deve ser promovido e executado pelos particulares com a orientação e disciplina do Poder Público. Nesse sentido, a atuação do Estado na produção urbanística deve ser subsidiária, apenas com o intuito de suprir eventual falta de interesse ou impedimento do setor privado, por quaisquer motivos.

Verifica-se, aqui, a introdução de um discurso mais liberal sobre o direito urbanístico, menos presente na fase anterior, que ponderava por maior participação estatal no processo de produção da atividade urbanística.

Para Medauar, o direito urbanístico é, igualmente, a disciplina jurídica do urbanismo. Não é, porém, mais um ramo do direito administrativo:

¹¹⁸ COSTA, Regina Helena. Princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Temas de Direito Urbanístico**, v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 121 e 122. O princípio do urbanismo como função pública advém da obra de Antonio Carceller Fernandez e o da subsidiariedade advém da doutrina de Jesus Gonzalez Perez.

¹¹⁹ COSTA, Regina Helena. Princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Temas de Direito Urbanístico**, v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 122.

¹²⁰ COSTA, Regina Helena. Princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Temas de Direito Urbanístico**, v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 124.

Pode-se dizer que o Direito Urbanístico hoje é dotado de sistematização própria e de um campo próprio sobre o qual incidem suas normas e institutos. Apresenta-se identificado, não podendo mais ser visto como capítulo ou parte de outra disciplina jurídica¹²¹

É o direito urbanístico disciplina que sintetiza uma gama de conhecimentos e outras disciplinas científicas. Ele se orienta à instrumentalização da política pública urbana¹²² e caracteriza-se pela presença de uma multiplicidade de atores, circunstância que demonstra os conflitos urbanos derivados das desigualdades e de problemas econômicos¹²³. Também se qualifica como um direito espacial ou territorial¹²⁴. Seus princípios são: **(i)** da função social da propriedade; **(ii)** da “justa distribuição dos benefícios e encargos decorrentes da atividade urbanística”; **(iii)** da “afetação das *plusvalias* ao custo da urbanificação”; **(iv)** do “urbanismo como função pública” e **(v)** “da remissão ao plano”¹²⁵.

De tais princípios decorrem os seguintes preceitos: **(i)** a propriedade cumpre sua função social quando está de acordo com a política urbana local e com a ordenação territorial; **(ii)** cabe à atividade urbanística cumprir com a função distributiva e garantir que encargos e benefícios impostos e/ou concedidos aos particulares sejam justamente distribuídos; **(iii)** o proprietário beneficiado com a valorização imobiliária promovida pela atividade urbanística deve arcar com os custos da urbanificação; **(iv)** a ordenação, a ser efetivada segundo as finalidades do urbanismo, depende da atuação estatal; **(v)** o cumprimento da atividade urbanística deve estar de acordo com o Plano Diretor.

Saule Júnior discute a destinação da política urbana à solução do déficit habitacional e de carências urbanas características de cidades injustas e desiguais. Ele aborda a introdução do conceito de “direito à cidade”¹²⁶ na política urbana constitucional, com base na emenda popular

¹²¹ MEDAUAR, Odete. Caracteres do direito urbanístico. **Revista de direitos difusos**, v. 1, n. 2, ago/2000, p. 135.

¹²² MEDAUAR, Odete. Caracteres do direito urbanístico. **Revista de direitos difusos**, v. 1, n. 2, ago/2000, p. 136.

¹²³ MEDAUAR, Odete. Caracteres do direito urbanístico. **Revista de direitos difusos**, v. 1, n. 2, ago/2000, p. 137.

¹²⁴ MEDAUAR, Odete. Caracteres do direito urbanístico. **Revista de direitos difusos**, v. 1, n. 2, ago/2000, p. 137.

¹²⁵ MEDAUAR, Odete. Caracteres do direito urbanístico. **Revista de direitos difusos**, v. 1, n. 2, ago/2000, p. 138.

¹²⁶ Em que pese o autor não explicitar isso em seu texto, o conceito de “direito à cidade” tem suas raízes na obra de Henri Lefebvre. Nesse sentido, embora seja uma tarefa árdua e até mesmo contrária às premissas desse autor, pode-se sintetizar o conceito de “direito à cidade” em uma pequena passagem de sua obra: “[ele] se afirma como um **apelo**, como uma **exigência**. Através de surpreendentes desvios – a nostalgia, o turismo, o retorno para o coração da cidade tradicional, o apelo das centralidades existentes ou recentemente elaboradas – esse direito caminha lentamente. (...) O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que o ‘urbano’, lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens encontra sua base morfológica, sua realização prático-sensível” (g.n.). Cf.: LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Documentos, 1969, p. 108.

de reforma urbana proposta por movimentos sociais, entidades, ONGs e outros grupos associativos.

Segundo Saule Júnior:

A emenda popular de reforma urbana apresentou um conjunto de princípios, regras e instrumentos destinados não só ao reconhecimento e a institucionalização de direitos das pessoas que vivem na cidade, mas também a capacitar o Poder Público para a promoção de políticas públicas para concretizar esses direitos¹²⁷.

No processo de elaboração das propostas da constituinte, parte das ideias defendidas pelos grupos articulados em torno da emenda popular de reforma urbana não foram contempladas no texto final e, paralelamente, os embates com grupos políticos mais conservadores conduziram a duas linhas diferentes de elaboração sobre a política urbana:

Com base numa visão restrita da cidade como um bem econômico, a ação dos representantes desses agentes privados na Constituinte foi de impedir o estabelecimento de normas destinadas a regular as atividades urbanísticas que pudessem afetar os interesses dos detentores do capital imobiliário.¹²⁸

Como exemplo dessa situação, mencionado autor cita a substituição da figura do plano urbanístico pelo plano diretor:

A inclusão do plano diretor na versão final do Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização é decorrente das emendas apresentadas pelo bloco parlamentar do Centrão, que exclui o plano urbanístico e introduz o plano diretor, conceituado como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.¹²⁹

O maior receio desses grupos era de que o plano diretor, como inserido no texto constitucional, repetisse os problemas herdados dos planos urbanísticos anteriores – “planos diretores de desenvolvimento integrado” -, cuja real orientação era de planejar, cidades abstratas, desconsiderando as peculiaridades e necessidades concretas das populações ali residentes.¹³⁰

De acordo com Saule Júnior, os setores conservadores concordaram com a redação dos artigos 182 e 183 da Constituição, pois, de algum modo, existiam ainda elementos que poderiam garantir a ineficácia dos planos diretores para o cumprimento das finalidades demandadas pelos

¹²⁷ SAULE JÚNIOR, NELSON. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**: ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do plano diretor. Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 25.

¹²⁸ SAULE JÚNIOR, NELSON. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**: ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do plano diretor. Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 31.

¹²⁹ SAULE JÚNIOR, NELSON. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**: ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do plano diretor. Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 33.

¹³⁰ SAULE JÚNIOR, NELSON. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**: ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do plano diretor. Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 39.

grupos ligados, em particular, ao projeto da reforma urbana. Como exemplos desses elementos, o autor destaca a

falta de previsão de instrumentos jurídicos que permitam a distribuição da renda acumulada pelos agentes do mercado imobiliário ou a inexistência de mecanismos de controle sobre as atividades urbanísticas como a realização de obras públicas desnecessárias que visam beneficiar as grandes empreiteiras e não a população.¹³¹

Para que os planos diretores não se aproximassem dos planos de desenvolvimento anteriores, era preciso, segundo Saule Júnior, que os planos fossem instituídos em observância a parâmetros constitucionais além dos artigos 182 e 183.¹³²

Como a efetivação do direito à cidade depende da execução da política urbana acompanhada do cumprimento desses outros preceitos constitucionais, Saule Júnior afirma que o direito urbanístico deve ser assegurado pelo cumprimento de todas as garantias sociais (habitação, transportes), cuja competência é extraída de outros dispositivos e deve ser enfrentada pela União, Estados e Municípios, ainda que os últimos tenham maior preponderância na elaboração da política urbana¹³³.

Ou seja, o direito urbanístico não está atrelado precisamente apenas àqueles mencionados dispositivos, mas a tudo que possa assegurar eficácia ao direito à cidade que, segundo ele

Compreende os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades de ter condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania, de ampliar os direitos fundamentais (individuais, econômicos, sociais, políticos, ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável¹³⁴.

As diretrizes gerais (princípios ou caminhos) para consecução dos objetivos dos artigos 182 e 183 da Constituição, de acordo com o autor em questão, são: **(i)** “assegurar o respeito e tornar efetivos os direitos humanos”; **(ii)** “promover medidas para proteger o meio ambiente natural e construído, de modo a garantir a função social ambiental da propriedade na cidade; **(iii)** “incentivar atividades econômicas que resultem na melhoria da qualidade de vida, mediante

¹³¹ SAULE JÚNIOR, NELSON. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**: ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do plano diretor. Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 40.

¹³² SAULE JÚNIOR, NELSON. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**: ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do plano diretor. Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 41.

¹³³ SAULE JÚNIOR, NELSON. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**: ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do plano diretor. Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 100-102.

¹³⁴ SAULE JÚNIOR, NELSON. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**: ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do plano diretor. Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 23.

um sistema produtivo gerador de trabalho e distribuição justa de renda e riqueza”; (iv) “combater as causas da pobreza, priorizando investimentos e recursos para as políticas sociais (saúde, educação, habitação)”; (v) e “democratizar o Estado, de modo a assegurar o direito à informação e à participação popular no processo de tomada de decisões.”.¹³⁵

O direito à cidade deve ser disciplinado pelo direito urbanístico, em observância às normas constitucionais dirigentes e aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, com o intuito de, ao assegurar o artigo 3º, III, da Constituição, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Há necessidade de cumprir com os princípios da soberania popular: “igualdade”, “desenvolvimento sustentável”, “funções sociais da cidade” e “função social da propriedade”. Deve obedecer, ademais, a soberania popular e a garantia de participação popular como forma de assegurar a legitimidade do plano diretor.¹³⁶

A propósito, cumpre acrescentar que o direito à cidade também aparece em outra obra, coordenada pelo autor mencionado, no mesmo período¹³⁷.

De acordo com Carneiro, os princípios do direito urbanístico presentes na Constituição Federal podem ser extraídos de diversos dispositivos, inclusive dos objetivos elencados no artigo 3º, em particular concernentes à construção de “uma sociedade livre, justa e solidária” (inciso I) e à erradicação “[da] pobreza e [da] marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (inciso II)¹³⁸. Ele reconhece que a propriedade privada goza de grande importância no texto constitucional e parte da perspectiva do lote urbano para afirmar que

O imóvel urbano, espécie do gênero ‘propriedade privada’ componente de uma teia descrita pela sua função social, mais o trabalho humano e a iniciativa do homem são temperamentos apropriados para o atingimento de um bem-estar social preconizado pela Carta Constitucional¹³⁹.

A visão deste autor é ligada à orientação de que o urbanismo opera como uma forma de limitação social ao exercício do direito de propriedade. Para ele:

¹³⁵ SAULE JÚNIOR, NELSON. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**: ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do plano diretor. Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 70.

¹³⁶ SAULE JÚNIOR, NELSON. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**: ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do plano diretor. Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 73-76.

¹³⁷ SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). **Direito à cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999.

¹³⁸ CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. **Organização da cidade**: planejamento municipal, plano diretor, urbanificação. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 71.

¹³⁹ CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. **Organização da cidade**: planejamento municipal, plano diretor, urbanificação. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 73.

Em não havendo limitação, não há direito, e para que o urbanismo impere no contexto social, e de forma coativa, deve haver limitações de ordem pública, as quais se expressam na figura do direito urbanístico.¹⁴⁰

Vê, porém, que o direito urbanístico se conecta às mais variadas disciplinas jurídicas, dentre as quais ao direito econômico, por força da parte final do artigo 173 da Constituição, e ao direito tributário, “para fazer face aos dispêndios havidos pelo Poder Público no tocante às novas obras entregues à coletividade.”. Ele também demonstra preocupação a respeito da espera para a elaboração da legislação regulamentadora dos artigos 182 e 183 da Constituição.¹⁴¹

Em síntese, ele repete e consubstancia ideias presentes nos autores que o precederam.

1.2.3 Do Estatuto das Cidades aos dias de hoje: conquistas, desafios e problemas de efetividade

A regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal pela Lei Federal nº 10.257/2001 instaura o terceiro momento da trajetória conceitual do direito urbanístico. Uma das marcas importantes desse período é a consolidação do “direito à cidade” como orientador dos objetivos da política urbana. E ele tem como pano de fundo a disputa quanto à aprovação de um marco geral para o direito urbanístico. Também consolida o ensino jurídico dessa disciplina e o reconhecimento desta como campo específico do direito (aceita ou não a já mencionada “autonomia”).

É preciso ressaltar que a literatura jurídica desse período é bastante vasta, o que inviabiliza abranger, até mesmo, os principais trabalhos. Entretanto, para possibilitar uma exposição que seja proveitosa - do ponto de vista da reconstrução dessa trajetória - optou-se por abordar esse período a partir da pluralidade de perspectivas político-jurídicas que o caracterizam.

¹⁴⁰ CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. **Organização da cidade**: planejamento municipal, plano diretor, urbanificação. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 78.

¹⁴¹ O autor afirma que “omissa a União quanto à obrigação de legislar conforme determinação do art. 182, caput, da Constituição Federal, ela mesma, através do seu texto, mostra o caminho para que seja suprida a omissão existente. O Estado, então, com a ‘competência suplementar’ faz as vezes da União.”. Cf.: CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. **Organização da cidade**: planejamento municipal, plano diretor, urbanificação. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 101.

Fernandes¹⁴² elabora breve síntese narrativa sobre a mudança de paradigma do direito urbanístico, ao ressignificar o conceito de propriedade e de função social da propriedade:

Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade de 2001, isto é, do princípio da propriedade individual irrestrita ao princípio das restrições urbanísticas ao direito de propriedade, até chegar no princípio da função social da propriedade e da cidade, a ordem jurídica de controle do desenvolvimento urbano foi totalmente reformada.

Ele divide o direito urbanístico em três períodos: (i) da propriedade individual irrestrita; (ii) das restrições urbanísticas, (iii) da função social da propriedade e da cidade.¹⁴³ Tais momentos guardam relação com a evolução histórica do direito urbanístico.

No primeiro período, o direito de propriedade não encontrava maiores limitações, cabendo ao proprietário exercê-lo como melhor lhe conviesse. Com as restrições urbanísticas, a propriedade passa a ser minimamente disciplinada por normas de direito público, que visavam mediar os interesses dos proprietários e os interesses do Estado. A partir da Constituição de 1988, a propriedade urbana cumpre sua função social se estiver de acordo com o conteúdo normativo dos planos diretores.

O último período marca a incorporação do princípio da função social da propriedade ao ordenamento jurídico que, presente desde a Constituição de 1934, é submetido, no tocante à propriedade urbana, ao cumprimento da legislação urbanística na Constituição de 1988. Esse princípio, vale dizer, não resulta da simples soma de limitações, vínculos ou ônus impostos aos proprietários.

Conforme a lição de Gomes:

As limitações, os vínculos, os ônus e a própria relativização do direito de propriedade constituem dados autônomos que atestam as transformações no direito contemporâneo, mas que não consubstanciam um princípio geral que domine a nova função do direito com reflexos na sua estrutura e no seu significado e que seja razão pela qual se assegura ao proprietário a titularidade do domínio.¹⁴⁴

Relembra o autor que o conceito guarda estreitos vínculos com o próprio capitalismo, pois assegura aos proprietários privados a possibilidade de cristalizar a propriedade como se fosse um bem de destinação coletiva:

¹⁴² FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. **Revista Urbana**, [S. l.], v. 7, n. 30, 2002, p. 57.

¹⁴³ FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. **Revista Urbana**, [S. l.], v. 7, n. 30, 2002.

¹⁴⁴ GOMES, Orlando. “A Função Social da Propriedade”. **Boletim da Faculdade de Direito/Universidade de Coimbra: estudos em homenagem ao Prof. Doutor A. Ferrer Correia**, Coimbra, n. 2, esp., 1989, p. 425.

E que legitima o lucro, ao configurar a atividade do produtor de riqueza, do empresário, do capitalista, como exercício de uma profissão no interesse geral.¹⁴⁵

Trata-se, em seu cerne, de um conceito estritamente reformista, cuja adoção, se torna menos grave o paradigma da propriedade absoluta e irrestrita, também não rompe com a estrutura da propriedade.

De todo modo, uma vez submetido tal princípio ao direito urbanístico e ao cumprimento da legislação urbanística, passa-se ao momento inaugurado com a Constituição de 1988 em que o exercício irrestrito do direito de propriedade não poderia mais ter lugar. Segundo Fernandes, o Estatuto da Cidade garantiu que a disciplina constitucional fosse efetivada:

Na falta de uma lei federal que tratasse do processo de desenvolvimento urbano, a ação do poder público nesse campo tinha de ser justificada por malabarismos intelectuais relacionando diversos princípios constitucionais em vigor e que tratavam de aspectos parciais da questão. Mais de doze anos depois da promulgação da Constituição de 1988, uma tal lei federal finalmente entrou em vigor, com o que esse velho argumento não pode mais ser utilizado.¹⁴⁶

Para Pires¹⁴⁷, porém, mesmo após a legislação regulamentadora, o direito urbanístico persiste como “construção falha e tardia”, cuja defasagem vem sendo tratada de uma forma progressista pela doutrina. Nesse sentido:

Pode-se dizer que o descaso histórico com o direito urbanístico no Brasil é resultado de conluio conservador, no âmbito das academias do Estado, do mercado e da própria sociedade, tementes de rupturas com a lógica segregadora de apropriação das cidades.¹⁴⁸

Pires denomina o direito urbanístico de “instrumento de redesenho da geografia social no espaço urbano”¹⁴⁹. Ela desloca o cerne do direito urbanístico do urbanismo para a geografia

¹⁴⁵ GOMES, Orlando. “A Função Social da Propriedade”. **Boletim da Faculdade de Direito/Universidade de Coimbra: estudos em homenagem ao Prof. Doutor A. Ferrer Correira**, Coimbra, n. 2, esp., 1989, p. 429.

¹⁴⁶ FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. **Revista Urbana**, [S. l.], v. 7, n° 30, p. 43–59, 2002, p. 47.

¹⁴⁷ PIRES, Maria Coeli Simões. Os rumos do direito urbanístico no Brasil. **Fórum de direito urbano e ambiental**, São Paulo: ediforum, v. 3, n. 16, 2004. Disponível em: <<http://www.mariacoeli.com.br/wp-content/uploads/2015/10/Artigo-Os-Rumos-do-Direito-Urban%C3%ADstico-Maria-Coeli-Sim%C3%B5es-Pires.pdf>>. Acesso em: 04.11.2020.

¹⁴⁸ PIRES, Maria Coeli Simões. Os rumos do direito urbanístico no Brasil. **Fórum de direito urbano e ambiental**, São Paulo: ediforum, v. 3, n. 16, 2004, p. 107. Disponível em: <<http://www.mariacoeli.com.br/wp-content/uploads/2015/10/Artigo-Os-Rumos-do-Direito-Urban%C3%ADstico-Maria-Coeli-Sim%C3%B5es-Pires.pdf>>. Acesso em: 04.11.2020.

¹⁴⁹ PIRES, Maria Coeli Simões. Os rumos do direito urbanístico no Brasil. **Fórum de direito urbano e ambiental**, São Paulo: ediforum, v. 3, n. 16, 2004, p. 108. Disponível em: <<http://www.mariacoeli.com.br/wp-content/uploads/2015/10/Artigo-Os-Rumos-do-Direito-Urban%C3%ADstico-Maria-Coeli-Sim%C3%B5es-Pires.pdf>>. Acesso em: 04.11.2020.

e compreende que ele pode ser usado de forma mais ampla para abranger, além da regulação corretiva da propriedade urbana, a própria vida social que dá conteúdo às formas espaciais.

Para Fernandes¹⁵⁰, a perspectiva liberal sobre o direito de propriedade mostra-se limitadora de qualquer mudança sobre a estrutura fundiária brasileira. Compreende que a autonomia do direito urbanístico tende a ser diminuída em virtude de leituras mais liberais do próprio direito administrativo. No caso do direito ambiental, referida autonomia não parece ser objeto de problemática “talvez porque seja a expressão de uma visão naturalista de um espaço abstrato e sem conflitos”¹⁵¹. Já o direito urbanístico, em contrapartida, é resultado de um urbano conflituoso.

É curioso que, para outros autores¹⁵², o Estatuto da Cidade e a Medida Provisória nº 2220/2001 estão permeados de inconstitucionalidades. Vale destacar uma visão que, se por um lado não encontra eco no âmbito acadêmico, reflete em parte uma possibilidade discursiva que encontra respaldo na sociedade. Os diplomas citados

ora legalizam condutas ilícitas (invasões ou ocupações de imóveis alheios, públicos e privados, para favelas e outras moradias sub-humanas), com a substituição paternalista do dever da pessoa de baixa renda conquistar sua propriedade ou sua moradia com o fruto de seu trabalho definido como “fruto do trabalho humano” por conduta criminosa de esbulho possessório, com a perda contínua dos bons costumes, do sentido da verdade, do respeito à Constituição, às leis e à propriedade de outrem de forma juridicamente impossível.¹⁵³

Carvalho Pinto¹⁵⁴, por sua vez, compreende que as interpretações críticas do direito urbanístico, segundo as quais o mercado é empecilho à plena realização das funções urbanísticas, e as interpretações mais liberais, para as quais o Estado é o verdadeiro impeditivo, representariam dois extremos que pouco explicam as possibilidades de atuação do direito urbanístico.

Nesse sentido:

¹⁵⁰ FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. **Revista Urbana**, [S. l.], v. 7, nº 30, p. 43–59, 2002

¹⁵¹ FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. **Revista Urbana**, [S. l.], v. 7, nº 30, p. 43–59, 2002, p. 57.

¹⁵² CUSTÓDIO, Helita Barreira. Estatuto da Cidade e incompatibilidades constitucionais, urbanísticas e ambientais. **Revista da Faculdade de Direito da USP**, São Paulo, v. 99, p. 357–400, 2004.

¹⁵³ CUSTÓDIO, Helita Barreira. Estatuto da Cidade e incompatibilidades constitucionais, urbanísticas e ambientais. **Revista da Faculdade de Direito da USP**, São Paulo, v. 99, p. 357–400, 2004, p. 397.

¹⁵⁴ É neste sentido que o autor afirma que as exortações ao planejamento, à sua flexibilização ou à participação popular são infrutíferas na ausência de instituições que lhes ofereçam suporte”. Cf.: PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 38.

Recusa-se a dicotomia segundo a qual o mercado estaria a serviço de interesses privados, enquanto a atuação do Estado representaria o interesse público. Admite-se que haja uma relação permanente entre empresários, políticos e burocratas, cada um dos quais dotados de interesses próprios e influenciando os demais agentes.¹⁵⁵

De acordo com essa perspectiva “a degradação da qualidade de vida nas cidades brasileiras decorre em grande medida da inadequação das instituições que regem nossa política urbana”¹⁵⁶. Como solução, o autor propõe o uso da “análise econômica” para contribuir com soluções mais práticas para as carências urbanas.

Segundo ele, “o desenvolvimento econômico depende da constituição de relações de confiança entre os agentes econômicos, que só pode ser criada por instituições adequadas”¹⁵⁷. Considera que as normas jurídicas têm a capacidade de induzir ou obstar determinados comportamentos dos agentes econômicos. A segurança jurídica deve ser garantida pelo Estado, pois é preciso que exista segurança no cumprimento dos contratos em uma sociedade massificada. O Estado não deve se “apossar” do patrimônio privado¹⁵⁸.

Portanto, sendo a política urbana instrumento do urbanismo, supõe “um conceito descritivo”, enquanto que o termo urbanismo define um conceito “normativo”¹⁵⁹. Por fim, Carvalho Pinto reforça a importância das instituições para garantir a implementação efetiva do urbanismo:

A redução das falhas de mercado e de governo depende, portanto, dos princípios e institutos do direito urbanístico [...] Só um direito urbanístico forte pode garantir a institucionalização do urbanismo, sem o que a política urbana corre o risco de degenerar em casuísmo e corrupção¹⁶⁰

Tavares¹⁶¹, como contraponto, critica as interpretações mais liberais sobre o direito urbanístico. Para ele, a produção do espaço urbano é um serviço público de competência municipal e que, lamentavelmente, a maior parte dos instrumentos urbanísticos é vista como simples regulação de mercado. De acordo com esse autor, os juristas que propõem o direito

¹⁵⁵ PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 38.

¹⁵⁶ PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 39.

¹⁵⁷ PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 45.

¹⁵⁸ PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 45.

¹⁵⁹ PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 46.

¹⁶⁰ PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 76.

¹⁶¹ TAVARES, César. A publicização da produção do espaço urbano no Direito Urbanístico brasileiro. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 58–84, 2019.

urbanístico como corretor de falhas de mercado são influenciados por leituras liberais sobre o direito econômico, em particular quando afirmam que o Estado deve atuar apenas subsidiariamente nestes campos.

Nesse sentido:

Os instrumentos de outorga para a apropriação das mais-valias urbanas não estabelecem um controle todo-compreensivo sobre a integralidade da relação custo-benefício dos processos urbanos, de modo que não reservam ao poder público a capacidade de arbitrar a distribuição de lucros ou interferir na eficiência econômica da produção do espaço.¹⁶²

Descreve a lei espanhola de parcelamento do solo urbano e remete a modelos mais publicistas, e afirma que nosso direito comporta a adoção deste paradigma, a exemplo do artigo 134, §2^o¹⁶³ do Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

Andrade¹⁶⁴ pensa o direito urbanístico acompanhado dos conhecimentos da geografia (e da “espaciologia” de Henri Lefebvre). Procura definir a complexidade socioespacial das cidades e afirma que a urbanização generalizada ainda não foi bem compreendida pelos juristas, que procuram estabelecer regras iguais para núcleos urbanos absolutamente diversos.

Há uma gênese específica que relaciona o direito, o capitalismo e o fenômeno urbano. A propriedade privada é mobilizada como a forma jurídica principal, ao lado da figura do sujeito de direito e da igualdade formal¹⁶⁵. A urbanização brasileira, no contexto dessas transformações econômicas, acontece tardiamente à urbanização do mundo europeu. Como consequência, é

¹⁶² TAVARES, César. A publicização da produção do espaço urbano no Direito Urbanístico brasileiro. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 58–84, 2019, p. 67.

¹⁶³ “Art. 134. Com o objetivo de promover transformações estruturais o Município deverá desenvolver Projetos de Intervenção Urbana para promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação, preferencialmente localizadas na Macroárea de Estruturação Metropolitana, para maior aproveitamento da terra urbana e o consequente aumento nas densidades construtivas e demográficas, implantação de novas atividades econômicas e emprego e atendimento às necessidades de habitação e de equipamentos sociais para a população. [...] § 2º Nas áreas contidas nos perímetros dos Projetos de Intervenção Urbana, o Executivo Municipal poderá promover, a pedido dos proprietários ou por iniciativa própria, o Reordenamento Urbanístico Integrado, que trata do processo de reorganização fundiária associado à implantação de projetos de reconhecido interesse público, no qual os registros imobiliários dos terrenos afetados poderão ser objeto de unificação para posterior reparcelamento, com a implantação do projeto urbanístico autorizador da medida, e este instrumento deverá ser regulamentado por lei específica que deverá conter no mínimo: [...]”. Cf.: SÃO PAULO (Cidade). Plano Diretor Estratégico. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo/SP, 01 ago 2014. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/texto-da-lei-ilustrado/>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

¹⁶⁴ ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de Direito Urbanístico**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019, p. 28-29.

¹⁶⁵ ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de Direito Urbanístico**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019, p. 31.

apenas na década de 1970 que as políticas urbanas emergem como debate público, visto que a literatura jurídica precedente era ainda residual¹⁶⁶.

De acordo com referido autor, o que existe, de fato, é a disciplina jurídica sobre a produção social do espaço urbano nas cidades brasileiras, a motivar o surgimento do direito urbanístico:

a produção social do espaço urbano e suas circunstâncias (econômicas, políticas, sociais e demográficas), integralmente consideradas, carece de uma regulamentação normativa propícia a minimizar os antagonismos da urbe, guiando a realização da cidade estrategicamente, preventivamente e emergencialmente no curso da democratização do espaço urbano.¹⁶⁷

Além disso, a Constituição Federal de 1988 rompe paradigmaticamente com o modelo urbanístico anterior, pois agora o modelo não está somente “adstrito à fabricação de normas técnicas para o manejo político da ocupação populacional nos centros urbanos”, mas é também “uma ferramenta elementar para a efetivação dos compromissos constitucionais em todos os seus aspectos, que demandam, nitidamente, uma tutela jurídica da democratização do espaço de nossos centros urbanos”.¹⁶⁸

O direito urbanístico tem, portanto, papel essencial na “condução de políticas públicas de democratização na produção e reprodução do espaço e na efetivação de direitos”¹⁶⁹ e pode ser definido como:

disciplina que tem por objeto a tutela jurídica da produção social do espaço urbano, visando o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, em conformidade com os objetivos fundamentais da República e os direitos fundamentais e sociais consagrados na Constituição Federal.¹⁷⁰

Descreve a incorporação do conceito de “direito à cidade” no âmbito do direito urbanístico e questiona a incompreensão sobre o real sentido do termo ao verificar o uso impensado do conceito em precedentes judiciais¹⁷¹. Com o objetivo de propor uma releitura mais adequada do “direito à cidade”, e até mais responsável, retoma a obra de Henri Lefebvre

¹⁶⁶ ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de Direito Urbanístico**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019, p. 40.

¹⁶⁷ ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de Direito Urbanístico**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019, p. 41.

¹⁶⁸ ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de Direito Urbanístico**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019, p. 43.

¹⁶⁹ ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de Direito Urbanístico**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019, p. 43.

¹⁷⁰ ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de Direito Urbanístico**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019, p. 46.

¹⁷¹ ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de Direito Urbanístico**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019, p. 46-47.

para afirmar que o termo “direito”, tal como ali colocado, não designa qualquer qualificativo jurídico, menos ainda “judicial”, que possa ser descrito em termos normativos.

Trata-se, segundo Andrade, de um norte epistemológico para compreendermos o fenômeno urbano e que, ao final, revela-se como potente plataforma política. Assim, propõe a distinção entre (i) direito urbanístico (“tutela jurídica da produção social do espaço urbano”), (ii) direito à cidade (“horizonte utópico formulado em busca da produção de um espaço urbano onde as cidades sejam guiadas pelo valor de uso sobreposto ao valor de troca” e “amalgama aglutinador em torno das lutas sociais por melhor qualidade de vida nas cidades e democratização do espaço urbano, bem como ao acesso serviços públicos essenciais ao exercício dos direitos urbanos” e (iii) direitos urbanos (“direitos sociais, que geram obrigação positiva de prestação estatal, indispensáveis à consecução dos objetivos constitucionalmente incumbidos à política de desenvolvimento urbano”)¹⁷².

Cumprindo ainda mencionar a lição quanto ao caráter político do direito urbanístico, ao convidar aos juristas à condição de irresignação com a pouca efetividade das normas que hoje, integradas, correspondem ao que se identifica como direito urbanístico:

A cidade é o lugar da troca, da festa, da vida. É o lugar da constante transformação humana. Assim, é papel do jurista manter em si uma perpétua inquietude, de forma que a utopia do direito à cidade jamais lhe deixe estagnar.¹⁷³

Já Massonetto¹⁷⁴, por outro lado, aproxima o direito urbanístico do direito econômico, pois compreende que

ignorar as interações da regulação urbanística com a regulação da atividade econômica e abandonar o caráter social da produção do espaço urbano acaba por limitar o Direito Urbanístico a um sistema normativo ideal absolutamente desconectado da reprodução da vida material.

Segundo ele, a atividade urbanística não deixa de ser uma atividade econômica e, por isso, sujeita aos ditames constitucionais que orientam a realização dessa política.

Sendo assim:

¹⁷² ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de Direito Urbanístico**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019, p. 56-57.

¹⁷³ ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de Direito Urbanístico**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019, p. 241.

¹⁷⁴ MASSONETTO, Luís Fernando. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. **R. Fórum Dir. Fin. e Econômico - RFDFE**, [S. l.], ano 4, n. 6, p. 141-154, 2015, p. 144.

O Direito Urbanístico, neste sentido, pode ser entendido como um sistema normativo dotado de autonomia científica, estruturado a partir de princípios e regimes jurídicos próprios, mas que tem várias de suas determinações e possibilidades de efetivação amarradas à atividade financeira do Estado.¹⁷⁵

A produção do espaço é diretamente determinada por mecanismos de financiamento do Estado e de controle e/ou limitação do exercício da atividade econômica dos agentes privados. Se o direito urbanístico procura intervir nas cidades, mas não detém capacidade regulatória própria sobre os processos econômicos, é evidente que ele não terá capacidade de regular completamente a produção dessas cidades e a conformação espacial.

Impõe-se, portanto, pensar que

A gestão política da riqueza social da cidade requer mais do que a previsão de instrumentos jurídicos de intervenção sobre a propriedade disfuncional. Ela exige imaginar instituições jurídicas capazes de funcionalizar a produção social do espaço e a gestão da infraestrutura da cidade no sentido da promoção do bem-estar e do acesso universal ao fluxo de riquezas do território urbano.¹⁷⁶

Brasil, a seu turno, aborda a disciplina jurídica das cidades com base no exercício da cidadania e da inclusão da “ordem urbanística” como bem jurídico resguardado pela possibilidade de ajuizamento da ação civil pública, mecanismo “que significou uma segunda revolução dos direitos difusos e coletivos: a emancipação do direito urbanístico em relação e outros ramos do direito público”¹⁷⁷, da qual deriva “sua justiciabilidade por meio dos instrumentos de tutela processual coletiva”¹⁷⁸. Salienta a importância do reconhecimento do território como “matriz conceitual” para a construção de um modelo que permita integrar o ordenamento “urbano-ambiental”¹⁷⁹

O autor reconhece a importância da articulação entre geografia, urbanismo e gestão ambiental para a construção de um modelo jurídico-conceitual¹⁸⁰. Afirma que “é necessário perquirir sobre a possibilidade de operar um deslocamento de sentido – em termos semânticos:

¹⁷⁵ MASSONETTO, Luís Fernando. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. **R. Fórum Dir. Fin. e Econômico - RFDFFE**, [S. l.], ano 4, n. 6, p. 141–154, 2015, p. 144.

¹⁷⁶ MASSONETTO, Luís Fernando. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. **R. Fórum Dir. Fin. e Econômico - RFDFFE**, [S. l.], ano 4, n. 6, p. 141–154, 2015, p. 153.

¹⁷⁷ BRASIL, Luciano de Faria. **Elementos para uma teoria geral do direito urbanístico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 20.

¹⁷⁸ BRASIL, Luciano de Faria. **Elementos para uma teoria geral do direito urbanístico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 27.

¹⁷⁹ BRASIL, Luciano de Faria. **Elementos para uma teoria geral do direito urbanístico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 36.

¹⁸⁰ BRASIL, Luciano de Faria. **Elementos para uma teoria geral do direito urbanístico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 36.

uma ressignificação – para trasladar o conceito do campo da geografia para a esfera do direito”¹⁸¹, no que concerne à ideia de território e ordenamento territorial.

O processo de enfraquecimento do Estado nos anos 1990, com a implementação de políticas neoliberais, representa a substituição da ideia de planejamento pela de gestão, característica de “uma virada ideológica e conceitual perceptível”¹⁸². Daí porque “a recuperação da capacidade estatal de planejamento e intervenção é conditio *sine qua non* para um ordenamento territorial eficaz”¹⁸³. Como solução, o autor também pauta a necessidade de reforço do “ambiente de proteção da coisa pública e de valorização do serviço público para a garantia dos bens urbanos-ambientais”¹⁸⁴.

Caracteriza o direito urbanístico como parte do ordenamento territorial (componente constitutivo) e considera como temas estruturantes o direito à moradia, o planejamento urbano, a atividade de gestão urbanística e a regularização fundiária¹⁸⁵. Reconhece o aspecto plural da formação histórica do direito urbanístico, o que inclui a “diversidade de olhares ou percepções culturais e ideológicas”¹⁸⁶. Entende que essa pluralidade, de algum modo, deriva do fato de que “a realidade social destinatária da norma tem natureza essencialmente conflituosa”¹⁸⁷.

O direito urbanístico se estrutura, a despeito da diversidade de normas e legislações, a partir do eixo do Estatuto da Cidade e dele se extrai o sentido principal de sua aplicação¹⁸⁸. Um ponto importante destacado pelo autor é a necessidade de se visualizar a possibilidade de construção de políticas públicas urbanísticas, que exigirão a “formação de arranjos institucionais”¹⁸⁹ a partir das figuras previstas no Estatuto da Cidade.

¹⁸¹ BRASIL, Luciano de Faria. **Elementos para uma teoria geral do direito urbanístico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 38.

¹⁸² BRASIL, Luciano de Faria. **Elementos para uma teoria geral do direito urbanístico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 39.

¹⁸³ BRASIL, Luciano de Faria. **Elementos para uma teoria geral do direito urbanístico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 39.

¹⁸⁴ BRASIL, Luciano de Faria. **Elementos para uma teoria geral do direito urbanístico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 44.

¹⁸⁵ BRASIL, Luciano de Faria. **Elementos para uma teoria geral do direito urbanístico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 47.

¹⁸⁶ BRASIL, Luciano de Faria. **Elementos para uma teoria geral do direito urbanístico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 48.

¹⁸⁷ BRASIL, Luciano de Faria. **Elementos para uma teoria geral do direito urbanístico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 48.

¹⁸⁸ BRASIL, Luciano de Faria. **Elementos para uma teoria geral do direito urbanístico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 50.

¹⁸⁹ BRASIL, Luciano de Faria. **Elementos para uma teoria geral do direito urbanístico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 61.

Para Cordeiro¹⁹⁰:

O legislador do Estatuto da Cidade instituiu um direito urbanístico popular, porquanto se ocupou em criar e disciplinar os instrumentos indispensáveis à viabilização do acesso à propriedade popular, da regularização fundiária e da legalização do emprego do solo.

Por fim, é válido mencionar a obra coletiva organizada por Daniela Libório¹⁹¹ em torno das “fontes do direito urbanístico e direito à cidade”. Neste trabalho, os autores procuram sistematizar o direito urbanístico a partir da disciplina constitucional e do Estatuto da Cidade, articulando o conteúdo do direito à cidade ao direito às cidades sustentáveis e à participação social e democrática na elaboração dos planos diretores.

Nesse contexto, Pires enuncia que a questão urbanística “está inserida na categoria dos direitos difusos e coletivos, que pertencem a todos indistintamente, não podem ser apropriados e se dispersam pela coletividade.”¹⁹². Trata-se, portanto, de um rol de direitos que compõem a questão urbanística, os quais podem ser demandados a partir dos instrumentos jurídicos existentes no ordenamento.

1.2.4 Pequeno balanço dessa trajetória

Diante das trajetórias e perspectivas sobre o direito urbanístico expostas no subcapítulo anterior, percebe-se que, na pluralidade de leituras mais progressistas ou liberais-conservadoras, persiste, em quase todas, a premência do urbanismo como objeto do direito urbanístico e como sua linha condutora.

No primeiro momento de formação e discussão sobre o que é o direito urbanístico, seu objeto e suas finalidades, a maior parte dos autores revistos entende que o direito urbanístico é a disciplina jurídica do urbanismo, e visa, portanto, incorporar ao conjunto normativo os princípios do urbanismo. Já não se trata, porém, do urbanismo clássico - que objetiva a

¹⁹⁰ CORDEIRO, Carlos José. Estatuto da Cidade e urbanismo popular. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, Uberlândia, v. 35, n. Jan/Dez, p. 113–145, 2007, p. 138.

¹⁹¹ LIBÓRIO, Daniela Campos (Coord.). **Direito Urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito à cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

¹⁹² PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. Direito urbanístico e direito à cidade: divergências e convergências. *In*: LIBÓRIO, Daniela Campos (Coord.). **Direito urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito à cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 122.

concretização de projetos estéticos para a cidade - mas de um urbanismo transformado por alguns princípios de caráter social e distributivo.

Outro elemento mais presente nesse período é a discussão quanto à ordenação territorial, que se vincula à figura do planejamento. A planificação deve ser entendida no contexto da ideia de planejamento existente entre meados e fim do século XX e que tem reflexos na institucionalização de órgãos de desenvolvimento regional e ordenação territorial. Tal modalidade de planejamento foi aos poucos substituída pela ideia de gestão, em particular no contexto do neoliberalismo. A substituição é sintomática da alteração de paradigma sobre a visão dos papéis do Estado¹⁹³.

É possível vislumbrar, porém, já na primeira fase da trajetória do direito urbanístico, que os conflitos urbanos são identificados como parte desse quadro maior de intervenção estatal. Tais conflitos, admitidos de maneira explícita ou velada, têm relação com o aprofundamento da pobreza urbana, cujo principal reflexo é a ordem “caótica” por eles percebida, que reclamará do Estado essa regulação em emergência.

A circunstância conflituosa às vezes é identificada apenas como a contradição entre os interesses dos proprietários privados e o interesse público ou social, que, no fundo, pode representar apenas o interesse estatal de melhor atender os interesses de certos grupos capitalistas. Por outro lado, ele pode também ser reflexo da tentativa de conter ou contornar os problemas decorrentes da pobreza urbana, ou mesmo uma conquista da luta de determinados setores da sociedade. O Estado é posicionado como solucionador desses conflitos.

A segunda etapa dessa trajetória guarda forte vinculação com a primeira, mas cinge-se à moldura constitucional imposta à política urbana. O Município ganha ainda mais importância no contexto de regulação da política urbana na ordem local. As leituras mais liberais também parecem compor esse quadro, em razão da interpretação conferida por alguns ao artigo 173 da Constituição Federal.

¹⁹³ Nesse sentido afirma Marcelo Lopes de Souza para quem “O enfraquecimento do planejamento se faz acompanhar pela popularização do termo gestão (nos países de língua inglesa management), o que é muito sintomático: como a gestão significa, a rigor, a administração dos recursos e problemas aqui e agora, operando, portanto, no curto e no médio prazos, o hiperprivilegiamento da ideia de gestão em detrimento de um planejamento consistente representa o triunfo do imediatismo e da miopia dos ideólogos ultraconservadores do “mercado livre”. E: “Em outras palavras, ele representa a substituição de um “planejamento forte”, típico da era fordista, por um planejamento fraco (muita gestão e pouco planejamento), o que combina bem com a era do pós-fordismo, da desregulamentação e do “Estado mínimo”. Cf.: SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020, p. 31

Se por um lado o terceiro momento do direito urbanístico é caracterizado pela incorporação do direito à cidade e dos objetivos estabelecidos pela Lei Federal nº 10.257/2001, bem como pela introdução da ideia de uma “produção social do espaço urbano”, por outro uma das principais diferenças entre o primeiro momento e este é a diminuição da importância do tratamento da ordenação territorial na escala nacional, provavelmente em função da perda de relevância do planejamento.

Um dos aspectos mais marcantes desta virada é que os planos diretores municipais, talvez em razão da importância que lhes foi conferida pela Constituição Federal, são assimilados como o mais relevante instrumento do direito urbanístico. E, neste passo, a carta de intenções do Estatuto da Cidade é colocada como paradigma da política urbana. Aliás, nesse sentido é semelhante a crítica de Burnett, que aponta para a fetichização dos planos diretores participativos, em decorrência da esperança neles depositada por parte dos movimentos organizados em torno da reforma urbana¹⁹⁴.

O direito urbanístico fica mais restrito à escala municipal e a política urbana como resposta corretiva aos problemas das cidades ganha maior espaço na literatura jurídica. O urbanismo, de todo modo, é uma permanência importante que articula essas três fases. Ele é posto como o próprio objeto da regulação.

A cidade, então, torna-se um tipo de “sujeito de direito” abstrato, sem que o verdadeiro sujeito dessa disciplina apareça – o homem e as relações urbanas. Mesmo diante da pluralidade de leituras exposta na terceira etapa da trajetória, verifica-se que parte considerável dos autores mantém as raízes do direito urbanístico atreladas ao cumprimento dos propósitos do urbanismo o que, conseqüentemente, vincula-o ao cumprimento de “funções” específicas e abstratas, que não consideram as particularidades das cidades.

Esse último ponto será retomado no último capítulo, no qual serão tratadas as tensões existentes entre o direito urbanístico e a geografia, em particular decorrentes da influência do urbanismo.

¹⁹⁴ BURNETT, Frederico Lago. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista**: a fetichização dos planos diretores participativos. São Paulo: Annablume, 2011.

2 O MODELO “CÍVICO-TERRITORIAL” DE MILTON SANTOS EM “O ESPAÇO DO CIDADÃO”: UMA CONTRIBUIÇÃO DA GEOGRAFIA À CRÍTICA DO DIREITO URBANÍSTICO

A geografia e o direito podem ser articulados para a consecução de importantes finalidades sociais e redistributivas no território.

Segundo Santos, a geografia produzida nos moldes tradicionais não é suficiente para a compreensão da realidade espacial. Por isso, ele propõe a articulação de disciplinas que versam sobre o espaço (como a geografia e o urbanismo) à economia política, a fim de que a ordem capitalista seja compreendida e transformada, constatada a produção e multiplicação de desigualdades socioeconômicas e espaciais. Daí a importância de se compreender ideias como a geração de excedentes, a apropriação deles pelo Estado e a possibilidade de que o direito instrumentalize a repartição e a fruição social desses ganhos¹⁹⁵.

O direito urbanístico, apesar de não concretizar diretamente a regulação econômica, que é papel primordial do direito econômico, pode ser pensado com fundamento na perspectiva da produção social comum e contraditória espaço. Ou seja, que considere a problemática da distribuição e do financiamento de infraestruturas públicas, habitação, saneamento, transportes e políticas de emprego e trabalho para a implementação de uma ordenação territorial mais abrangente.

Por uma questão de competência constitucional, não há como pretender que o direito urbanístico internalize agendas que não lhe cabem completamente. Entretanto, é justamente a partir de outras perspectivas e intersecções que ele pode encontrar seus próprios limites e expandir potenciais reflexivos e propositivos que nem sempre estão em pauta.

A geografia, ao compartilhar o estudo do espaço e do território¹⁹⁶, pode ofertar contribuições úteis para a compreensão da ordenação, do planejamento e da política urbana –

¹⁹⁵ SANTOS, Milton. **Por uma economia política da cidade**: o caso de São Paulo. 2. ed. 1. reimp. São Paulo: Edusp, 2012, p. 117. Acrescente-se ainda que: “...a questão da apropriação do excedente permanece primordial. Se o Estado não é capaz de o fazer, ele permanecerá, como atualmente na maior parte dos países, tributário das grandes empresas quanto à organização do espaço, incapaz de impor uma alternativa à estrutura da economia e de devolver à sociedade o resultado de seu trabalho coletivo.”. Cf.: SANTOS, Milton. **Economia Espacial**. 2. ed. 3. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 158.

¹⁹⁶ De acordo com Armando Corrêa Silva: “O conjunto de categorias de uma ciência está relacionado ao objeto de conhecimento dessa ciência. As categorias fundamentais do conhecimento geográfico são, entre outras, espaço, lugar, área, região, território, habitat, paisagem e população, que definem o objeto da Geografia em seu

nas diferentes escalas de análise, entrecortadas pela repartição de competências (plano jurídico) e pelas formas de divisão do trabalho e organização econômica (plano da realidade).

A relação entre a geografia e o direito – ou, particularmente, entre a geografia e as normas jurídicas - já foi abordada por diversos autores e autoras, como mencionado na introdução. A produção de Milton Santos estabelece algumas das possibilidades existentes nessa interlocução. Inspirado em algumas dessas ideias, Antas Júnior trabalha a intrincada relação entre o território e as normas jurídicas e, em particular, a produção dessas normas a partir do território.

Ele destaca que “a norma é o elemento que fornece um ponto de partida para o estabelecimento de inúmeras relações entre a geografia e o direito”¹⁹⁷. No que concerne ao direito urbanístico, a compreensão sobre essa relação parte especificamente da norma urbanística, mas dela desborda para verificar em que medida o modelo cívico-territorial pode ser encampado pelo direito.

Por fim, há algumas razões que justificam a possibilidade de mútua contribuição: **(i)** a geografia pode colaborar com a compreensão sobre a produção social do espaço urbano e a urbanização como processo social histórico e geográfico; **(ii)** ampliar a percepção do espaço como problemática dos dois campos disciplinares; **(iii)** expor as diferentes interpretações sobre o papel das cidades e suas características específicas, distribuição de pessoas no território e escalas de análise; **(iv)** ampliar a discussão quanto ao papel do planejamento e, mais especificamente, do planejamento urbano como prática estatal; **(v)** relacionar a formação das cidades desde a economia política à construção de uma economia política das cidades; **(vi)** permitir que o direito urbanístico seja construído como indutor de processos sociais de produção do espaço urbano, sem propor tarefas inatingíveis, mas sem desprezar o potencial que seus instrumentos jurídicos podem ter.

relacionamento.”. Cf.: SILVA, Armando Corrêa. As categorias como fundamentos do conhecimento geográfico. *In*: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia de (Org.). **Espaço Interdisciplinar**. São Paulo: Nobel, 1986, p. 28-29.

¹⁹⁷ ANTAS JÚNIOR, Ricardo Mendes. **Território e regulação**: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito. São Paulo: Humanitas, 2005, p. 49.

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO DA IDEIA

Milton Santos é um dos mais importantes geógrafos brasileiros de todos os tempos. Ele nasceu em 1926, no Município de Brotas de Macaúbas, Estado da Bahia. Sua trajetória acadêmica se inicia com o bacharelado em Direito, na Universidade Federal da Bahia, em 1948, e se consolida efetivamente com a titulação de Doutor em Geografia, pela Universidade de Estrasburgo, na França, em 1958. A mudança de trajetória, porém, não representou o abandono de sua formação em Direito, cujo impacto em sua obra - sempre atenta às questões ligadas ao Estado e à produção da norma jurídica - é inegável.

“O Espaço do Cidadão” é uma obra da maturidade de Milton Santos, publicada em 1987, e produto de uma reflexão gestada nos dez anos que precedem a publicação, cujo objetivo é, segundo ele, discutir a organização territorial brasileira “diante da ambição de ser um cidadão integral neste país”¹⁹⁸.

Grimm¹⁹⁹ afirma que a obra de Milton Santos pode ser compreendida através de eixos epistemológicos subdivididos em grandes temas que foram trabalhados pelo autor ao longo de mais de cinco décadas de produção acadêmica e científica. Eles demonstram o amadurecimento do geógrafo, a incorporação de novas reflexões e a insistência de pensar a importância da geografia para a criação de um projeto nacional de desenvolvimento e transformação. Os diálogos com a cidadania, presentes na terceira etapa dessa obra²⁰⁰, antecedem o início dos anos 1990 (quando a globalização ganha espaço entre seus temas principais) e têm relação com a necessidade de retomada da necessidade de se pensar sobre os futuros do Brasil após o fim da ditadura militar.

O texto é escrito no contexto da Constituinte e tem como pano de fundo a transição entre o fim da ditadura civil e militar (1985) e a instalação de um novo regime democrático, a partir da nova Constituição (1988). A ambição de Milton Santos é gestada nesse momento histórico e restaura a oportunidade de construção de uma democracia real.

¹⁹⁸ SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7. ed., 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 11.

¹⁹⁹ GRIMM, Flávia Christina Andrade. **Trajetoira epistemológica de Milton Santos**: uma leitura a partir da centralidade da técnica, dos diálogos com a economia política e da cidadania como práxis. 2011. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

²⁰⁰ A terceira etapa está compreendida no terceiro capítulo da tese mencionada, intitulado “*Período tecnológico e a necessidade de uma revisão epistemológica na geografia*”.

Santos apontara, um pouco antes, já no contexto da elaboração de uma nova Constituição²⁰¹, que o território estava ausente das discussões e, quando presente, aparecia somente em sua forma “clássica”, como os limites cartográficos do Estado Nacional. As seletividades no uso do território, os grandes processos migratórios, o divórcio entre “lugar” e “localização”, a relação com a natureza, a redistribuição dos serviços e a capacidade do pacto territorial de definir as relações internas à sociedade civil são os temas discutidos por Santos em *Território e Constituição*. Ele antecipa a discussão feita n’*O Espaço do Cidadão* e encaminha algumas perguntas e respostas pertinentes a essa temática. Pode-se compreender, por isso, que esse texto já é parte do desenvolvimento do “modelo cívico-territorial”.

Nesse passo, e como já esclarecido na introdução, o conceito de modelo cívico-territorial guiará a construção dessas possibilidades. Pretende-se, neste capítulo, articular aquelas possibilidades de contribuição mútua, já expostas, e a proposta do modelo cívico-territorial.

2.2 INTRODUÇÃO AO MODELO “CÍVICO-TERRITORIAL”

A finalidade do modelo cívico-territorial é pensar a articulação de mecanismos de organização do território que permitam torná-lo instrumento de redistribuição e de justiça social, compreendida no acesso igualitário das pessoas aos bens e serviços coletivamente produzidos.

Cumprir destacar, todavia, que a realização plena do ser humano não está atrelada apenas ao preenchimento de necessidades econômicas, mas também culturais e, como a vida acontece no território, ele deve ser capaz de orientar mudanças para a construção de outro tipo de cidadania que seja efetivamente completa, e não parcial ou fragmentada.

É preciso, antes de tudo, esclarecer que o pensamento de Milton Santos é estruturado a partir da centralidade conferida ao Estado na consecução dos objetivos contidos em seu projeto de transformação espacial e territorial. Isso não significa que as principais mudanças estejam submetidas à liberalidade de administradores e governantes, mas que, sem os mecanismos

²⁰¹ SANTOS, Milton. O território e a constituição. *Revista De Administração Pública*, v. 20, n. 4, p. 65- 69, 1986. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9971>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

jurídicos e institucionais, ficará bastante limitada a implementação de projetos políticos que repartam mais igualmente os ganhos sociais.

Pode-se sustentar, numa determinada linha de pensamento, que o direito é apenas a conformação estatal da circulação mercantil ou o aparato de dominação da burguesia sobre a classe trabalhadora, sem maiores possibilidades de transformação por meio dessa estrutura tal como posta²⁰². O pensamento de Santos, porém, como já mencionado, é orientado à criação de um projeto político que passa pela discussão sobre o papel e os limites da atuação do Estado na constituição desse programa. Trata-se de um projeto que não prescinde da participação do Estado, nem tampouco da criação dos respectivos arranjos jurídicos que se façam necessários na construção de uma nova ordem. Embora não negue completamente aquela primeira visão, ele também não se contenta com projetos que passem ao largo do Estado.

Feitas tais considerações, para entender o modelo cívico-territorial, é preciso, antes, compreender aspectos definidores do território e do espaço na teoria de Milton Santos.

2.2.1 Espaço

A categoria de espaço é, provavelmente, a mais identificada com a ciência geográfica. É claro que, por sua complexidade inerente, o conceito será discutido em termos singelos, apenas para melhor entendimento das ideias de Milton Santos.

Segundo Santos, o espaço é, no plano mais abstrato da teoria, um “conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações”²⁰³. Ele é composto pelo conjunto de técnicas que, acumuladas no tempo, constituem um sistema particular de objetos técnicos, alimentado pela ação humana.

²⁰² De acordo com o pensamento associado à visão de Pachukanis, a forma jurídica equivale à forma mercantil. Nesse sentido: “O Estado, na perspectiva teórica de Pachukanis, indissociavelmente é uma etapa capitalista, burguesa. A ruptura com o Estado e com o direito talvez seja um dos mais marcantes dísticos da perspectiva de Pachukanis. Toda insistência em um direito proletário, em um direito revolucionário, ou é do momento revolucionário – portanto fadado a um breve fim – ou é meramente reformista.” Cf.: MASCARO, Alysson Leandro. **Filosofia do Direito**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 482.

²⁰³ SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica, e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. 10. reimp. São Paulo: Edusp, 2020, p. 332.

A paisagem, frequentemente confundida com o espaço, é “o conjunto de formas que, num dado momento, exprimem as heranças que representam as sucessivas relações localizadas entre homem e natureza”²⁰⁴. O espaço, porém, é a soma das paisagens à “vida que as anima”²⁰⁵. Ele também pode ser caracterizado como o próprio presente. Se a paisagem é “uma dada distribuição de formas-objetos, providas de um conteúdo técnico específico”, o espaço é a sociedade introjetada nessas formas²⁰⁶.

O espaço provém do acúmulo de ações humanas no passado. Ele é esse conjunto somado às ações presentes, e constitui “síntese, sempre provisória, entre o conteúdo social e as formas espaciais”. Sua principal relação de oposição é com a própria sociedade, pois é a contradição entre o “presente invasor e ubíquo que nunca se realiza completamente, e um presente localizado, que também é passado objetivado nas formas sociais e formas geográficas encontradas.”²⁰⁷.

A sociedade, ao agir sobre a materialidade das formas geográficas, atua sobre si mesma e assim produz um novo espaço, que é também acúmulo dos anteriores. E, por isso, o que está em constante mudança é própria sociedade²⁰⁸. Ela “[a sociedade] se transforma em espaço pela sua redistribuição sobre as formas geográficas, e isto ela faz em benefício de alguns e em detrimento da maioria”²⁰⁹.

O espaço, portanto, contém em si o passado cristalizado na forma de objetos geográficos, razão pela qual “o momento passado está morto como tempo, mas não como espaço.”²¹⁰ O período tecnológico, qualificado pelo uso massivo das técnicas na intermediação da relação entre o homem e a natureza, é caracterizado pela hegemonia de empresas multinacionais, ou transnacionais, que se utilizam das condições dos países subdesenvolvidos para realizar apropriação de riquezas e acumulação de capital.

²⁰⁴ SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica, e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. 10. reimp. São Paulo: Edusp, 2020, p. 103.

²⁰⁵ SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica, e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. 10. reimp. São Paulo: Edusp, 2020, p. 103.

²⁰⁶ SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica, e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. 10. reimp. São Paulo: Edusp, 2020, p. 103.

²⁰⁷ SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica, e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. 10. reimp. São Paulo: Edusp, 2020, p. 109.

²⁰⁸ SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica, e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. 10. reimp. São Paulo: Edusp, 2020, p. 110.

²⁰⁹ SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova**. 6. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2012, p. 262.

²¹⁰ SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem**. 5. ed. 3. reimp. São Paulo: Edusp, 2012, p. 14.

Para Santos, no caso de países subdesenvolvidos, como o Brasil, a ideologia precede à estrutura e ingressa para adiantar novas formas geográficas e necessidades externas às desses países. O superestrutural, portanto, precede ao estrutural, “não somente para preparar seu advento como também para determinar-lhe os contornos”²¹¹. A acumulação capitalista realça as disparidades entre os países do centro do capitalismo e da periferia, ao distribuir, desigualmente, os objetos tecnológicos e ao impor comandos externos para economias dependentes.²¹² Os objetos geográficos cumprem a função de internalizar mandamentos exógenos.

Como os espaços desses países subdesenvolvidos são constantemente produzidos e modificados em decorrência de necessidades externas às da sociedade que ali habita, ele aparece de maneira incompleta a seus cidadãos. Daí a conclusão no sentido de que “o espaço dos indivíduos aparece como fragmentos de realidade e não permite reconstituir o funcionamento unitário do espaço”.²¹³

Ainda que as ideias acima tenham sido concebidas, a princípio, ao final da década de 1970, a economia capitalista e a condição de dependência econômica do Brasil na relação com os países do centro do capitalismo permanecem as bastante similares. As estruturas espaciais persistem pouco ou quase nada orientadas à satisfação dos interesses da maioria da população, composta por trabalhadores, como objetos de realização de conteúdos e objetivos externos²¹⁴. Na teoria, nem sempre é clara a forma pela qual esses processos operam e se superpõem. Mas as pessoas, ao habitarem “no” e produzirem “o” espaço, são capazes de sentir tais efeitos e os obstáculos a elas impostos.

Como exemplo dessa modificação introduzida por meio da expressão de formas geográficas²¹⁵, pode-se mencionar o caso dos estabelecimentos comerciais de bairros que são

²¹¹ SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem**. 5. ed. 3. reimp. São Paulo: Edusp, 2012, p. 21.

²¹² SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem**. 5. ed. 3. reimp. São Paulo: Edusp, 2012, p. 23.

²¹³ SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem**. 5. ed. 3. reimp. São Paulo: Edusp, 2012, p. 34.

²¹⁴ Nesse sentido: “Não mais se pode ver as formas como desprovidas da força de criar ou de determinar relacionamentos. Como um resultado de outro sistema de relações, em uma outra Temporalidade e em uma outra Totalidade – em outras palavras, num sistema diferente de determinações – elas tornaram-se dotadas da força de gerar novos relacionamentos.”. Cf.: SANTOS, Milton. **Economia Espacial**. 2. ed. 3. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 189.

²¹⁵ “O estudo da totalidade conduz a uma escolha de categorias analíticas que devem refletir o movimento real da totalidade. Devemos levar em consideração, além das categorias tempo e escala que funcionam externamente, as categorias internas estrutura, função e forma. A noção de processo permeia todas essas categorias. O processo, entretanto, nada mais é do que um vetor evanescente cuja vida é efêmera; é um breve momento, a fração de tempo necessária à realização da estrutura, que deve ser geografizada, ou melhor, especializada, através de uma função, isto é, através de uma atividade mais ou menos duradoura e pela sua indispensável união a uma forma. A forma geralmente sobrevive à sua função específica. Um processo termina quando uma fração da estrutura chega a ser

aos poucos substituídos por redes maiores de supermercados (como as redes Carrefour e Oxxo), as quais se implantam em inúmeros quarteirões das capitais brasileiras com propostas que antes eram cumpridas por mercados menores, locais, armazéns ou padarias. As formas geográficas contidas no espaço rapidamente são transformadas ou substituídas. Nesse caso em particular, elas são capazes de modificar hábitos alimentares da população local, diante da seletividade dos produtos vendidos. Essa sucessão de acontecimentos encadeados - de efeitos geográficos - produz um novo tipo de estrutura espacial e, por conseguinte, outro funcionamento da sociedade.

Mas as formas geográficas do passado podem engendrar novas relações em um futuro que a elas se opõe.

O Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, produto de uma ordem constitucional que se opõe ao projeto político atualmente em vigor, e que se expressa espacialmente a partir aparelhos de saúde destinados ao atendimento gratuito da população, como as Unidades Básicas de Saúde (UBS), sustentou, mesmo em um cenário desfavorável, a possibilidade de enfrentamento à maior crise sanitária vivia pelo mundo nas últimas décadas. Tais formas foram capazes de expressar um tipo de enfrentamento ao modelo político ora vigente, diante da necessidade social que se impôs. Mas são formas bastante ligadas a um modelo político anterior, que compõem parte da construção cidadã no Brasil.

Entender como construir o modelo cívico-territorial passa, necessariamente, por compreender como se pode mudar o espaço e os objetos geográficos que o compõem, e que conformam o território brasileiro. Os exemplos acima apenas elucidam de que modo as formas geográficas presentes no espaço podem veicular interesses externos e, na mesma medida, modificar o funcionamento interno daquela sociedade. Ou podem, por outro lado, anos depois de seu desenho e criação, expressar um forte conteúdo de amparo às necessidades sociais que futuramente se colocam.

Há duas linhas de atuação para a transformação daquele primeiro quadro (de expressão de interesses internos por meio de formas geográficas instaladas no Brasil), sugeridas por Santos para responder de que maneira tal processo pode ser encarado e enfrentado: (i)

objetificada numa forma particular, com uma função particular. Então um novo processo se inicia. Não há nem estrutura nem função sem forma. Toda forma tem uma função que tanto pode cooperar com a estrutura como contradizê-la. Trata-se aqui de uma forma com um conteúdo, de uma forma-conteúdo, de uma realidade, em oposição à forma vazia que consiste quer numa expectativa, quer numa ilusão". Cf.: SANTOS, Milton. **Economia Espacial**. 2. ed. 3. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 199-200.

“modificação da natureza e das relações do Estado com o sistema internacional” e (ii) “mudança do próprio sistema internacional.”²¹⁶ Ou seja, ou o Estado impede ou bloqueia a ação internacional sobre sua própria economia e, por consequência, sobre suas estruturas espaciais, ou o próprio sistema internacional se modifica (o que é, evidentemente, mais improvável).

Em suma, a economia de um país deve estar submetida ao social e às demandas da própria população. Por isso, o consumo deve orientar as bases da produção. A mudança do espaço depende do desenvolvimento de um tipo de economia popular, mediante a regulação e a redução dos monopólios e contenção de influências externas.

O problema da planificação do espaço ganha igual destaque, pois ele deverá ser adaptado para novas atividades, finalidades e relações entre produção, consumo, distribuição e troca.²¹⁷ A política de emprego, paralelamente à de consumo e produção, deverá engendrar a formação de um novo espaço, aliadas a outro ordenamento espacial conformado por normas jurídicas.

Segundo Santos:

Sua preocupação essencial [da planificação] deverá ser a eliminação das injunções que se criaram por meio de uma organização capitalista do espaço regional e urbano que contribui para agravar ou perpetuar a separação dos homens em classes sociais.²¹⁸

A transformação dessa formação espacial passa pelo direito, que poderá (ou não) instrumentalizar juridicamente os mecanismos da mudança a ponto de orientar a produção para a constituição de novas formas espaciais.

2.2.2 Território

Segundo Santos, o território é um dos elementos constitutivos do Estado Nacional: “imutável em seus limites, uma linha traçada de comum acordo ou pela força”. Ele “não tem forçosamente a mesma extensão através da história. Mas em um dado momento representa um dado fixo.”²¹⁹

²¹⁶ SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem**. 5. ed. 3. reimp. São Paulo: Edusp, 2012, p. 65.

²¹⁷ SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem**. 5. ed. 3. reimp. São Paulo: Edusp, 2012, p. 72.

²¹⁸ SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem**. 5. ed. 3. reimp. São Paulo: Edusp, 2012, p. 74.

²¹⁹ SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova**. 6. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2012, p. 233.

A noção clássica de território como elemento do Estado foi aos poucos substituída pela “noção pós-moderna de transnacionalização do território”²²⁰. Ambas, porém, são insuficientes, pois “mesmo nos lugares onde os vetores da mundialização são mais operantes e eficazes, o território habitado cria novas sinergias e acaba por impor, ao mundo, uma revanche”²²¹.

O território é conjunto de formas e, quando usado, de objetos e de ações²²², sinônimo, também, de “espaço humano, espaço habitado”²²³. Ele é entrecortado por horizontalidades e verticalidades²²⁴.

As horizontalidades são o domínio da contiguidade: “lugares vizinhos reunidos por uma continuidade territorial” e têm relação com a ideia de “espaço banal”²²⁵. As verticalidades, por outro lado, são “pontos distantes uns dos outros, ligados por todas as formas e processos sociais”²²⁶ e têm relação com a ideia de “redes”.

Simultaneamente, o território é atravessado por esses dois domínios. A vida simplesmente acontece, pois os lugares são os mesmos. Para Santos, o que há é o “acontecer simultâneo”, ou solidário, que se dá de três formas: por meio do “acontecer homólogo”, do “acontecer complementar” e do “acontecer hierárquico”²²⁷. Essas são as principais expressões de uso do território.

O primeiro deles tem que ver com áreas de produção (agrícola ou urbana) que engendram uma racionalidade local, que se estabelecerá na forma de um diâmetro de atividades semelhantes. O segundo “*é aquela das relações entre cidade e campo e das relações entre*

²²⁰ SANTOS, Milton. **Da Totalidade ao Lugar**. 1. ed. 3. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 138.

²²¹ SANTOS, Milton. **Da Totalidade ao Lugar**. 1. ed. 3. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 138.

²²² SANTOS, Milton. **Da Totalidade ao Lugar**. 1. ed. 3. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 138.

²²³ SANTOS, Milton. **Da Totalidade ao Lugar**. 1. ed. 3. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 138.

²²⁴ Essa ideia de conjunto de objetos e conjunto de ações é apresentada como sinônimo de espaço, sendo ele o “conjunto indissociável, solidário e também contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como quadro único no qual a história se dá.” Cf.: SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica, e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. 10. reimp. São Paulo: Edusp, 2020, p. 63. Santos propõe a possibilidade de aproximar essas ideias à teoria marxista, e, para isso, sugere que o sistema de objetos seja encarado como sinônimo de forças produtivas e o sistema de ações como o conjunto das relações sociais de produção. Essa é uma perspectiva que ele entende bastante simplificada e insuficiente para se compreender a dimensão e a complexidade do acontecer espacial contemporâneo. Idem, p. 63.

²²⁵ SANTOS, Milton. **Da Totalidade ao Lugar**. 1. ed. 3. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 139. Vale sublinhar que o espaço banal, para Santos, é “o espaço de todos os homens, de todas as firmas, de todas as organizações, de todas as ações — numa palavra, o espaço geográfico. Mas só os atores hegemônicos se servem de todas as redes e utilizam todos os territórios. Eis por que os territórios nacionais se transformam num espaço nacional da economia internacional e os sistemas de engenharia criados em cada país podem ser mais bem utilizados por firmas transnacionais do que pela própria sociedade nacional.” Cf.: SANTOS, Milton. **Técnica, Espaço, Tempo**. 5. ed. 1. reimp. São Paulo: Edusp, 2013, p. 50.

²²⁶ SANTOS, Milton. **Da Totalidade ao Lugar**. 1. ed. 3. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 139.

²²⁷ SANTOS, Milton. **Da Totalidade ao Lugar**. 1. ed. 3. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 139-140.

ciudades” e representa o intercâmbio geográfico entre lugares próximos. Já o terceiro é aquele das atividades que, ao se racionalizarem, implantam centros de comando e decisão concentrados, capazes de controlar outras partes do território.²²⁸ Os dois primeiros “aconteceres” têm como característica as áreas compartilhadas e contíguas do território. No caso do “acontecer hierárquico”, trata-se de “um cotidiano imposto de fora, comandado por uma informação privilegiada, uma informação que é segredo e é poder”²²⁹.

Disso decorre que o acontecer homólogo e o acontecer solidário têm relação com o domínio das horizontalidades, ao passo em que o acontecer hierárquico tem relação com o domínio das verticalidades.

Para pensar essa abstração, os exemplos são muitos e comportam diferentes escalas. O acontecer homólogo pode ser visto, por exemplo, na produção têxtil da região do Brás e Bom Retiro, em São Paulo. A importância dessa produção econômica para tal região da capital do Estado influencia na criação de uma “similitude de atividades” as quais, instituídas ao redor dessas unidades produtivas, conformam as “contiguidades funcionais que dão os contornos da área assim definida”.²³⁰ O modo de vida dessa região é influenciado por essa produção.

O acontecer complementar se realiza em qualquer intercâmbio próximo de zonas rurais-urbanas e urbanas-urbanas. Por fim, o acontecer hierárquico se manifesta no comando exercido por centros financeiros, tal como aquele implantado na região da Faria Lima, em São Paulo, de onde emanam decisões cujos efeitos se espalham por toda parte do território nacional (“ponto a ponto”).

Santos também reflete acerca da ordem mundial globalizada e entende que ela é cada vez mais normatizada, não apenas juridicamente (pelo Estado), como também internamente (por agentes que produzem o espaço).²³¹ Para se ter claro, os intercâmbios econômicos mundiais exigem a normatização internacional; os Estados devem produzir normas gerais de organização do espaço e da produção, mas somam-se a isso as regras internas e institucionais que estruturam a conduta de empresas na relação com outras empresas e com o próprio Estado.

²²⁸ SANTOS, Milton. **Da Totalidade ao Lugar**. 1. ed. 3. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 140.

²²⁹ SANTOS, Milton. **Da Totalidade ao Lugar**. 1. ed. 3. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 140.

²³⁰ SANTOS, Milton. **Da Totalidade ao Lugar**. 1. ed. 3. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 140.

²³¹ SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica, e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. 10. reimp. São Paulo: Edusp, 2020, p. 228.

Nesse sentido, o espaço “por seu conteúdo técnico, é regulador, mas um regulador regulado, já que as normas administrativas (além das normas internas das empresas) é que, em última análise, determinam os comportamentos.”²³².

Nesse contexto, o território se torna palco de uma intrincada rede de normas regulatórias da economia e do próprio território²³³, frente a necessidade de se garantir coesão e ajustamento na produção. No entanto, há níveis diferentes de absorção dessas normas de organização, que redundam em ordens mais ou menos formais e informais.

A propósito:

Velhos objetos e ações menos informadas e menos racionais constroem paralelamente um tecido em que a vida, inspirada em relações pessoais mais diretas e mais frequentes e menos pragmáticas, pode ser vivida na emoção e o intercâmbio entre os homens é criador de cultura e de recursos econômicos.²³⁴

O que se tem é um território cada vez mais complexo regulado por normas de diferentes qualidades (jurídicas e não jurídicas), cujo grau de absorção pelas pessoas, empresas e instituições depende de uma gama de variáveis, mais ou menos formais e informais, espontâneas ou rígidas.

O território é a base do meio técnico-científico e informacional, como já exposto no primeiro capítulo do trabalho, e é composto por duas camadas que se complementam: a “tecnosfera” e a “psicosfera”.

A primeira compreende os objetos técnicos implantados no território e tem relação com a produção e a circulação: ela adere “ao lugar como uma prótese”. Saliente-se que os objetos técnicos não se limitam àqueles tangíveis, mas também compreendem os intangíveis. Já a segunda tem relação com a ordem mental, com os valores transmitidos entre as pessoas, e que fornece a reprodução dos comportamentos que corroboram a um certo tipo de uso do território. Em suma, “são os dois pilares com os quais o meio científico-técnico introduz a racionalidade, a irracionalidade e a contrarracionalidade, no próprio conteúdo do território.”²³⁵.

²³² SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica, e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. 10. reimp. São Paulo: Edusp, 2020, p. 230.

²³³ SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica, e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. 10. reimp. São Paulo: Edusp, 2020, p. 232.

²³⁴ SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica, e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. 10. reimp. São Paulo: Edusp, 2020, p. 232.

²³⁵ SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica, e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. 10. reimp. São Paulo: Edusp, 2020, p. 255-256.

O território é a categoria central do modelo cívico-territorial, pois ele estabelece a base de transformação da cidadania. Na lição de Santos: “mudanças no uso e na gestão do território se impõem, se queremos criar um novo tipo de cidadania”²³⁶. Daí a necessidade de se entendê-lo em seus diferentes aspectos.

Por fim, importa ressaltar que o espaço e o território, apesar de semelhantes, são categorias distintas. Pode-se diferenciá-los com base na definição também proposta por Santos. Segundo ele, “a utilização do território pelo povo cria o espaço”. E “as relações entre o povo e seu espaço e as relações entre os diversos territórios nacionais são reguladas pela função da soberania.”²³⁷.

O espaço, portanto, é mais abrangente; o território é mais específico, recortado por uma delimitação cartográfica e pela realização do poder estatal.

2.2.3 O conceito de modelo cívico-territorial e persistência de sua importância nos dias de hoje

Como já exposto, a intenção de Santos é propor um projeto de cidadania para o Brasil. Ele inicia a reflexão d’O *Espaço do Cidadão* com o debate sobre a pertinência da construção do conceito de cidadania. Reflete sobre as origens das lutas sociais que, em diferentes países, produziram legislações e costumes e práticas ligadas ao exercício da cidadania²³⁸.

A política neoliberal, difundida mundialmente desde os anos 1970 e 1980, é responsável por atrofiar as lutas cidadãs, naturalizar a redução de direitos e fortalecer a figura do “consumidor”, atrelando a existência humana e uma vida digna à possibilidade de aquisição de bens no mercado. Nesse sentido, Santos apresenta um balanço que passa pela dificuldade de efetivação de direitos e pela existência, mais conformada, de um espaço carente de cidadãos.

²³⁶ SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão*. 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 18.

²³⁷ SANTOS, Milton. *Por uma Geografia Nova: da crítica da Geografia à Geografia Crítica*. 6. ed. São Paulo: Edusp, 2012, p. 232-233.

²³⁸ SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão*. 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 19-27.

No Brasil, o “milagre-econômico” promovido pela ditadura só fez agravar a situação do país com “o alargamento de uma nova classe média em detrimento da massa de pobres que o ‘milagre’ não apenas deixou de suprimir, como também aumentou.”²³⁹

Aqui, o espaço aparece como instância de alienação. Ele é cada vez mais reduzido e truncado; sua percepção, para os seres humanos, é fragmentada e parcial. A produção do espaço, entregue ao livre jogo de mercado, é, cada vez mais, a produção de um espaço sem cidadãos. O direito à moradia e o direito ao entorno são constantemente violados.²⁴⁰

Para reverter esse processo, é necessário retomar a construção da individualidade e reduzir a influência do mercado²⁴¹. Santos identifica as migrações internas como um dos fatores que contribuem para a existência de um espaço sem cidadãos. À medida em que as pessoas são empurradas para outras cidades e regiões em busca de oportunidades de trabalho e melhores condições de vida, o território é modificado em nome de necessidades externas, de agentes privados (firmas, empresas, instituições), sem que o Estado promova a devida adequação desse processo às necessidades sociais²⁴².

Segundo Santos, essas migrações equivalem à “ausência de direito a um entorno permanente”²⁴³ e à perda de uma cultura. Mas é evidente, também, que o abandono de uma cultura produz uma nova, em outro território. A maior parte das pessoas, por consequência dos processos de desenraizamento e fragmentação, “percebe as cidades pela lógica dos medos”²⁴⁴. Trata-se de um processo contraditório, portanto.

A cidadania é uma categoria política que procura sua produção teórica e afirmação prática. No contexto das lutas sociais, “surge e se impõe a categoria jurídica do cidadão, ou melhor, o cidadão como categoria jurídica.”²⁴⁵.

Ele acrescenta que “a luta pela cidadania não se esgota na confecção de uma lei ou da Constituição porque a lei é apenas uma concreção, um momento finito de um debate filosófico

²³⁹ SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 26.

²⁴⁰ SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 62-65.

²⁴¹ SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 67-78.

²⁴² SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 79-87.

²⁴³ SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 60.

²⁴⁴ SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 84.

²⁴⁵ SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 104.

sempre inacabado”. Por isso, o debate acerca do que é cidadania, da luta por direitos e do engajamento na construção de um novo espaço deve ser constantemente retomada.²⁴⁶

Pensar a cidadania é refletir sobre o que impede sua concretização. As constantes violações a que o cidadão é submetido sujeitam-no a um tipo de cidadania incompleta, e aqui reside a importância permanente de se compreender o que impede essa realização.

A importância do modelo cívico-territorial centra-se na circunstância de ser uma reflexão integral, cujo cerne é a figura do cidadão e as razões que impedem a concretização e a efetivação de direitos. Tem como base principal a categoria território - como base do poder político e como manifestação da relação que enraíza o cidadão a uma determinada cultura. Território, cultura e entorno são conceitos-chave para essa compreensão.

Além disso, a persistência da importância desse modelo tem como fundamento o atual contexto econômico e político em que se inserem os cidadãos brasileiros. A ideia de uma cidadania incompleta mostra-se contemporânea, pois a engrenagem desse sistema de não-pertencimento e de alienação espacial permanece a mesma.

As violações ao direito à moradia e entorno, ao direito ao trabalho digno e à participação política dos trabalhadores constituem processos circulares dos quais o país ainda não se desvencilhou. Neste ponto reside a importância da permanência do modelo, mas também os problemas que obstam sua efetiva concretização.

2.2.4 Propostas para superar os problemas identificados na construção do modelo

No décimo capítulo do livro, Santos propõe a passagem do modelo econômico para o modelo-cívico, que aqui nos interessa com maior ênfase. Essa é a passagem de uma cultura a outra, pois o econômico deve ser subordinado a outros aspectos da vida social que são reduzidos a meros cálculos econômicos. É preciso um modelo que “oriente a ação política e alicerce a ação política e alicerce a solidariedade social, e ao qual o modelo econômico e todos os demais

²⁴⁶ SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 105.

sejam subordinados.”²⁴⁷. Ele deve, no mais, ser incorporado ao direito positivo. A ordenação territorial deve ter como consequência essa realização.

A distribuição das pessoas no território não pode se dar de acordo com o livre jogo de mercado, cuja diferenciação por classes sociais e através da divisão social do trabalho afasta indivíduos da possibilidade de exercerem direitos e a plenitude de sua cidadania. Os lugares devem prover os fixos necessários à existência dos cidadãos residentes, a partir de uma ação estatal eficaz.

Pouco a pouco, este projeto deve ser capaz de substituir o “proprietário-consumidor” pelo “morador-cidadão” e repensar os pactos territoriais desenhados pelo ordenamento jurídico. Tais pactos envolvem os limites territoriais e a repartição de competências, bem como a divisão de recursos fiscais e a orientação de políticas de atração e fomento industriais, por exemplo.

Santos denomina esses pactos de “funcionais”, uma vez que, embora sejam constitutivos dos mecanismos jurídicos pelos quais a sociedade civil se faz intervir nos processos políticos, são também responsáveis por “abortarem, na prática, os projetos da própria sociedade civil”²⁴⁸. Eles interessam a pequenos grupos e interesses localizados, e revelam a carência de um projeto territorial que seja estrutural, composto por “um conjunto de propostas visando a um uso do território coerente com um projeto de país e parte essencial desse projeto”²⁴⁹.

Os projetos existentes, segundo Santos, são abstratos e não tomam em consideração as necessidades mais concretas e imediatas da população. Exemplo disso são os pactos urbanos que propõem “uma reforma urbana sem objetivo sistemático”²⁵⁰. Nesse sentido, o uso do território é descoordenado (pelo Estado), mas coordenado por pequenos grupos que o instrumentalizam para a concretização de seus objetivos.²⁵¹

Mostra-se necessário também refletir sobre a atuação do Estado a curto, médio e longo prazo. Essa tarefa implica reorganizar a reflexão sobre as escalas de atuação e a constituição de uma organização política que seja jungida à real ordenação territorial. É preciso reorientar os sentidos da rede urbana e dos serviços por ela distribuídos a fim de garantir

²⁴⁷ SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 126.

²⁴⁸ SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 133.

²⁴⁹ SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 133.

²⁵⁰ SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 133.

²⁵¹ SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 134.

uma autêntica instrumentação do território que a todos atribua, como direito indiscutível, todas aquelas prestações sociais indispensáveis a uma vida decente e que não podem ser objeto de compra e venda no mercado, mas constituem um dever impostergável da sociedade como um todo e, neste caso, do Estado.²⁵²

A política redistributiva exige a multiplicação de fixos sociais públicos – isto é, serviços indispensáveis e a todos acessíveis. A distribuição territorial desses serviços necessita da classificação, pelo Estado, de um rol de serviços essenciais e da constituição de uma obrigatoriedade em sua respectiva difusão no território²⁵³.

No que concerne aos níveis de escala, Santos entende que a região não pode mais figurar apenas como um conceito de compreensão do território. Ela deve ser adotada como parâmetro para a criação de câmaras representativas regionais, que assegurassem a possibilidade de discussão dos modos de vida e necessidades regionais²⁵⁴. Opõe-se à forma como posta a autonomia municipal na Constituição, dada a complexidade da intersecção dessa escala com as demais e a dificuldade para se garantir a expressão dessa autonomia²⁵⁵.

2.3 CIDADANIA, CULTURA E ENTORNO: PARADIGMAS PARA A COMPREENSÃO DA CENTRALIDADE DO ESTUDO DO TERRITÓRIO

A exposição do modelo cívico-territorial, a justificativa de sua existência e os problemas por ele identificados demonstram que é preciso expandir e “geografizar” a cidadania. Para realizar essa tarefa, Santos concatena dois eixos: (i) dos direitos territoriais e (ii) dos direitos culturais (entre os quais está o direito ao entorno)²⁵⁶.

O direito ao entorno, tal como discutido por ele, não encontra em nossa literatura jurídica, ao menos no campo do direito urbanístico, a mesma importância de que goza o direito à cidade²⁵⁷. Constitui, porém, uma reivindicação de caráter político-jurídico, que merece atenção na temática do urbano, ainda que não se limite a esse contexto espacial.

²⁵² SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 141.

²⁵³ SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 142.

²⁵⁴ SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 147.

²⁵⁵ SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 148.

²⁵⁶ SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 150.

²⁵⁷ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Documentos, 1969.

De acordo com Santos, o direito ao entorno visa garantir, política e juridicamente, o conteúdo mínimo da circunvizinhança dos cidadãos, a qual informa, na relação com o território, o exercício de uma determinada cultura. Esse conteúdo protege os cidadãos do processo de desenraizamento e, sobretudo, de desconhecimento a respeito da paisagem em que se encontram circunscritos²⁵⁸.

Quando esse entorno conhecido sofre alterações brutais, tornando-se irreconhecível, o padrão constitutivo das relações sociais ali estabelecidas é também modificado, gerando, conseqüentemente, a alienação do cidadão em relação ao espaço que o cerca. No entanto, eventual proteção a este conteúdo mínimo pode encontrar óbices diante das transformações territoriais cotidianas vividas pelos cidadãos, nas mais diferentes escalas espaciais e temporais.

Desse modo, torna-se necessário analisar em que medida é possível garantir aos cidadãos, minimamente, uma proteção contra o desenraizamento cultural. Evidente que tal preocupação concerne, sobretudo, à população trabalhadora e pobre, mais vulnerável às transformações do entorno.

A proteção ao entorno, aspecto eminentemente socioespacial, pode ser garantida por normas de caráter urbanístico e/ou administrativo, uma vez que se associa à função pública de regulação territorial. O principal objetivo é assegurar a permanência mínima de um conteúdo social e cultural específico, com o qual é estabelecida uma relação de identidade por parte dos habitantes e demais cidadãos associados àquela paisagem e modo de vida específicos.

O direito ao entorno tende a se associar mais imediatamente à escala local (das cidades), dos setores geográficos, dos bairros e ruas. Está inscrito na vida cotidiana e, a partir dela, define-se em relação ao modo de vida e à cultura constitutivas de cada entorno específico. A categoria de lugar é a chave de interpretação do entorno, pois refere-se à medida da vida comum, exercida sobre o território na escala local.

Nesse sentido:

Há um conflito que se agrava entre um espaço local, espaço vivido por todos os vizinhos, e um espaço global, habitado por um processo racionalizador e um conteúdo ideológico de origem distante e que chegam a cada lugar com os objetos e as normas estabelecidos para servi-los.²⁵⁹

²⁵⁸ SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 63-65.

²⁵⁹ SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar**. 1. ed. 3. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 142.

Nada impede que o entorno seja pensado em outras escalas, sobretudo quando alterações abruptas e profundas são concretizadas em lugares semelhantes, e sob condições similares, de modo a autorizar o raciocínio em escalas combinadas a respeito das mudanças nos entornos analisados.

O lugar é a escala privilegiada de análise por conter o espaço de realização imediato – pelos cidadãos - do trabalho, da moradia, do lazer. Enquanto na escala nacional e global impera uma determinada racionalidade, as solidariedades locais ainda persistem em contraposição e até resistência à permeabilidade das leis neoliberais.

Desse modo:

O neoliberalismo é o outro braço dessa globalização perversa, e ambos esses braços – democracia de mercado e neoliberalismo – são necessários para reduzir as possibilidades de afirmação das formas de viver cuja solidariedade é baseada na contiguidade, na vizinhança solidária, isto é, no território compartilhado. Se essa convivência conhece uma regulação exterior, esta se combina com formas nacionais e locais de regulação. O conflito entre essas normas deve, hoje, ser um dado fundamental da análise geográfica.²⁶⁰

O direito ao entorno também apresenta uma problemática com relação à temporalidade.

As transformações espaciais tendem a ser maiores tanto maior é o período analisado. Isto é, o “entorno” de uma São Paulo do século XVIII não possui laços efetivamente concretos com o “entorno” da São Paulo do século XXI, embora seja possível, à luz da história, desenvolver uma narrativa sobre o padrão de ocupação territorial da porção espacial antes reconhecida como território de São Paulo e a porção territorial hoje reconhecida como território de São Paulo, inscrita em uma área muito maior.

A garantia do direito ao entorno visa proteger os cidadãos de transformações abruptas no próprio entorno, sobretudo guiadas por fatores extrínsecos àquela paisagem, constituída por uma determinada interação do homem com o território, na produção de sua própria cultura. O direito ao entorno não dispensa a permeabilidade da cultura e do território às mudanças, mas objetiva garantir que tais mudanças respeitem o modo de vida ali constituído, de maneira a privilegiar o elemento intrínseco de coesão entre as pessoas e a cultura.

Nesse sentido, se de um lado o direito à cidade constitui uma das principais reivindicações do direito urbanístico contemporâneo, por outro, pode-se refletir sobre a

²⁶⁰ SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar**. 1. ed. 3. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 142.

possibilidade de que essa demanda política abranja também o direito ao entorno, que constitui contribuição importante da geografia no âmbito de discussão do modelo cívico-territorial. Há de se considerar, por isso, a possibilidade de inserção dessa ideia nos meios de discussão do direito urbanístico.

3 TENSÕES E APROXIMAÇÕES ENTRE A GEOGRAFIA E O DIREITO URBANÍSTICO: PROPOSTAS PARA UMA ARTICULAÇÃO COMUM EM TORNO DA CONCRETIZAÇÃO DO PROJETO CÍVICO

3.1 ESTRUTURAÇÃO ATUAL DO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO

Como ponto de partida para a análise das principais tensões e aproximações possíveis entre o direito urbanístico e a geografia, é importante mencionar a atual estruturação desse campo em nosso ordenamento jurídico, mesmo que isso implique a repetição de algumas disposições legais já mencionadas no curso do trabalho.

A Constituição Federal²⁶¹ estabelece que é de competência da União a elaboração e a execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, inciso IX) e a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, inciso XX). É de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, inciso IX).

É de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre direito urbanístico (art. 24, inciso I). Aos Municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I) e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, inciso VIII). A eles também cabe a execução da política urbana municipal, através da elaboração dos planos diretores (art. 182 e 183).

A Lei Federal nº 10.257/2001²⁶² – Estatuto da Cidade - disciplina os artigos 182 e 183 da Constituição e institui: (i) diretrizes gerais (art. 1º a 3º); (ii) os instrumentos da política urbana – parte geral (artigo 4º) – e específica: parcelamento, edificação e utilização compulsórios (artigo 5º e 6º), IPTU progressivo no tempo (artigo 7º), desapropriação com pagamento em títulos (artigo 8º), usucapião especial urbano (artigo 9º a 14), direito de superfície

²⁶¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 abr. 2022.

²⁶² BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Consulta em: 20 mar. 2022.

(artigo 21 a 24), direito de preempção (artigo 25 a 27), outorga onerosa do direito de construir (artigo 28 a 31), operações urbanas consorciadas (artigo 32 a 34-A), transferência do direito de construir (artigo 35) e estudo de impacto de vizinhança (art. 36 e 37); **(iii)** disciplina dos planos diretores municipais (art. 39 a 42-B); **(iv)** da gestão democrática da cidade (art. 43 a 45); **(v)** e, por fim, disposições gerais da legislação (art. 46 a 58).

A Lei Federal nº 6.766/1979²⁶³ disciplina **(i)** o parcelamento do solo urbano (art. 1º) e estabelece **(ii)** disposições preliminares (artigos 2º a 3º); **(iii)** requisitos urbanísticos para loteamentos (art. 4º e 5º); **(iv)** trata do projeto de loteamento (art. 6º a 9º); **(v)** do projeto de desmembramento (art. 10 e 11); **(vi)** da forma de aprovação do projeto de loteamento e desmembramento (art. 12 a 17); **(vii)** do registro do loteamento e do desmembramento (art. 18 a 24); **(viii)** dos contratos (art. 25 a 36-A); **(viii)** estabelece disposições gerais (art. 37 a 49); **(ix)** disposições penais (art. 50 a 52) e **(x)** disposições finais (art. 53 a 55).

A Lei Federal nº 11.977/2009²⁶⁴ dispõe sobre o “programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas”. Ela promoveu alterações no Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (que versa sobre as desapropriações por utilidade pública), na Lei nº 4.380/1964 (que, entre outras coisas, criou o Banco Nacional da Habitação), na Lei 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), na Lei nº 8.036/1990 (que dispõe sobre o FGTS), na Lei nº 10.257/2001, e na Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001 (que versa sobre medidas do Sistema Financeiro da Habitação). A Lei nº 11.977/2009 foi recentemente alterada pela Lei Federal nº 14.118/2021.

A Lei Federal nº 13.089/2015²⁶⁵ institui o Estatuto da Metrópole e dispõe sobre “diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano” (art. 1º). Ela contém **(i)** diretrizes preliminares (art. 1º e 2º); **(ii)** dispõe sobre a criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (art. 3º a 5º); **(iii)** estabelece mecanismos de governança interfederativa de regiões

²⁶³ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 20 dez. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Consulta em: 20 mar. 2022.

²⁶⁴ BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 8 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Consulta em: 20 mar. 2022.

²⁶⁵ BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 13 jan. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm>. Consulta em: 20 mar. 2022.

metropolitanas e aglomerações urbanas (art. 6º a 8º); (iv) disciplina os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado (art. 9º a 12º); (v) trata da atuação da União no desenvolvimento urbano integrado (art. 13 a 16-A) e (vi) traz disposições gerais (art. 19 a 25).

Cabe mencionar, ademais, as disposições das Lei nº 13.465/2017²⁶⁶, que versa sobre a regularização fundiária (rural e urbana) e a Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei Federal nº 12.587/2012²⁶⁷, além da existência de instrumentos que podem compor a política urbana e estão descentralizados em relação às legislações específicas (como, por exemplo, a arrecadação de bem vago disposta no art. 1276 do Código Civil), e os instrumentos clássicos de direito administrativo que operam na efetivação da política urbana.

Esses são os principais diplomas normativos que orientam e estruturam o direito urbanístico brasileiro na atualidade, conferindo-lhe maior especificidade e autonomia em relação aos demais campos, ainda que careça de maior sistematização. Cumpre reforçar que essa é apenas a síntese de sua conformação principal. É claro que, no âmbito dos Estados, há legislações urbanísticas próprias, assim como nos Municípios as legislações atinentes aos planos diretores e ao zoneamento (por exemplo). Sublinhe-se que a ordenação territorial nacional não se limita as normas de direito urbanístico. Ela é efetivada por meio de todo o conjunto de normas que produzem efeitos na organização territorial.

A intenção aqui é apenas destacar aquelas concernentes à disciplina jurídica da ordenação e do planejamento urbanos.

3.2 DIREITO URBANÍSTICO E URBANISMO: IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMAS E LIMITES

Como foi possível concluir na primeira parte deste trabalho, o direito urbanístico guarda forte vinculação com o urbanismo e procura, a partir dele, validar-se como um campo próprio e relativamente autônomo. Em particular no primeiro período de consolidação do direito urbanístico no Brasil, Romeiro destaca que a ligação entre ele e o urbanismo é a principal

²⁶⁶ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 8 set. 2017. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Consulta em: 21 mar. 2022.

²⁶⁷ BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 4 jan. 2012. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm>. Consulta em: 21 mar. 2022.

justificativa sua própria existência e tem como fundamento o “desenvolvimento de normas que legalizam uma técnica.”²⁶⁸.

Em decorrência disso, algumas tensões entre o direito urbanístico e a geografia podem ser representados pelas diferenças entre a abordagem espacial feita pelo urbanismo e aquela concernente à geografia.

3.2.1 Urbanismo e geografia

Sanchez-Hernandes²⁶⁹ ensina que, a despeito da importância conferida aos urbanistas nas últimas décadas - que passaram a exercer profissionalmente atribuições que antes seriam particulares do geógrafo – pode-se afirmar que ambos são complementares à execução do planejamento e da atividade urbanística.

Para ele, o urbanismo pode ser qualificado como a

Disciplina ou prática social, de caráter eminentemente técnico e voluntário, destinada à reforma da situação atual e da ordenação do desenvolvimento espacial e temporal futuro de uma cidade, de acordo com as necessidades materiais e sociais dos habitantes dessa cidade; as atuações (‘ações, performances’) destinadas a tal fim concretizam-se no plano, instrumento por excelência da intervenção e gestão urbanísticas. (tradução livre)

E a geografia é a

Disciplina que estuda a cidade do ponto de vista espacial, com uma dupla ótica: enquanto entidade espacial autônoma e como parte integrante de uma rede urbana ou sistema territorial de cidades.

Para esse autor, em linhas bem gerais, as diferenças entre os dois campos mencionados consistem, em síntese, nos seguintes aspectos: **(i)** diferenças nas escalas de aplicação, pois o urbanismo individualiza as cidades e a geografia desborda desses limites; **(ii)** na concepção dos processos urbanos, uma vez que, para o urbanismo, distorções como a existência da especulação imobiliária são corrigidos pelo incremento do próprio planejamento, já que, segundo sua forma de compreender, trata-se de um “obstáculo” à própria consecução de seus objetivos; **(iii)** o

²⁶⁸ ROMEIRO, Paulo Somlanyi. **Direito urbanístico**: entre o caos e a injustiça (uma reflexão sobre o direito do urbanismo). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 41.

²⁶⁹ SANCHÉZ HERNANDEZ, José Luis. Urbanismo y Geografía Urbana: dos ciencias distintas, pero complementarias. **Lurralde**: investigación y espacio, Espanha, v. 15, p. 229–238, 1992.

urbanismo é mais vinculado aos habitantes e orientado à solução de problemas concretos identificados nas realidades locais, o que caracteriza maior pragmatismo, nem sempre é associado à reflexão proposta pela geografia urbana, mais abrangente e associada à dinâmica global de funcionamento do capitalismo e da produção do espaço.

Outro aspecto a se salientar consiste no fato de que as necessidades do planejamento urbano fizeram com que o urbanismo se apropriasse de parte do conteúdo teórico e das terminologias da geografia urbana, tendo-os completado com estudos da economia e da sociologia urbana com o objetivo de dotar o planejamento de uma teoria geral.

Sendo assim:

...a própria história do urbanismo o obrigou a incorporar esses conhecimentos. (...) o urbanismo passa a compreender o fenômeno urbano de maneira global, como resultante de um sistema social, econômico e cultural, que obrigou a disciplina encarregada a dar forma a uma nova cidade a abrir-se as ciências dedicadas ao estudo desse sistema, entre as quais a ciência do espaço da cidade, a geografia urbana, que não poderia ficar de fora.²⁷⁰

A contribuição da geografia urbana é sintetizada, por fim, em três eixos principais: (i) caracteriza-se pela procura do conhecimento empírico da realidade e elaboração de leis teóricas sobre as cidades e seus sistemas; (ii) constatação de que é preciso que as intervenções urbanísticas sejam subsidiadas por conhecimentos teóricos, de modo a escapar de necessidades mais imediatas da realidade para ampliar o grau de compreensão sobre os fenômenos urbanos, com base em concepções mais amplas, tais como o estudo da formação das cidades e a distribuição espacial de redes urbanas²⁷¹.

Pode-se concluir, com fundamento neste ponto de vista, que a abrangência maior ou menor do fenômeno urbano é um dos parâmetros que diferenciam a perspectiva da geografia e do urbanismo no que tange às cidades.

²⁷⁰ SANCHÉZ HERNANDEZ, José Luis. Urbanismo y Geografía Urbana: dos ciencias distintas, pero complementarias. **Lurralde**: investigación y espacio, Espanha, v. 15, p. 229–238, 1992, p. 235.

²⁷¹ SANCHÉZ HERNANDEZ, José Luis. Urbanismo y Geografía Urbana: dos ciencias distintas, pero complementarias. **Lurralde**: investigación y espacio, Espanha, v. 15, p. 229–238, 1992, p. 236.

3.2.2 Correção e generalidade

Segundo Harouel, o urbanismo moderno nasce com a Revolução Industrial e identifica nas cidades a existência de um corpo doente que necessita ser tratado²⁷². No entanto, é aqui que surge também a corrente que se afirmará como a principal do urbanismo moderno: a progressista (em contraposição às correntes humanista e naturalista). Não nos interessa muito apreciar essas distinções, mas apenas sublinhar que objetivo predominante daquele tipo de urbanismo é de estabelecer “um modelo urbano perfeito que convenha a todo grupo humano”.²⁷³

O urbanismo progressista também tem como fundamento a compartimentação da cidade em zonas para a realização das funções de habitação, trabalho e lazer, às quais se acresce a circulação. É esse urbanismo que o direito se inclinou a disciplinar desde o princípio, tal como demonstrado no primeiro capítulo, com o objetivo de importar medidas de correção para o crescimento urbano das cidades brasileiras e de viabilização do cumprimento daquelas funções, ao menos em tese.

O direito também se impõe a todos com seu caráter de generalidade e, ao incorporar os aspectos do urbanismo já mencionados, ele tende a criar uma lógica geral para o tratamento das cidades, sem estabelecer algumas particularizações necessárias. Esse é um problema importante do direito urbanístico.

As legislações, os modelos adotados na elaboração de planos diretores e a interpretação conferida pelos juristas aos conteúdos normativos do direito urbanístico, em particular, constituem-se, ao menos parcialmente, a partir de zoneamentos e cidades abstratas, o que não só não funciona adequadamente (segundo os ditames do urbanismo progressista), como também nem sempre representa a melhor forma de organização territorial.

É razoável pactuar que há um mínimo de necessidades humanas que gozam de um caráter de generalidade intrínseco e que, por esse mesmo motivo, podem ser garantidas por mecanismos semelhantes. A legislação urbanística, porém, incorporou princípios gerais para as cidades brasileiras sem dar contornos específicos à realidade urbana plural - que é de municípios

²⁷² HAROUEL, Jean Louis. **História do urbanismo**. Campinas: Papirus, 1990, p. 115.

²⁷³ HAROUEL, Jean Louis. **História do urbanismo**. Campinas: Papirus, 1990, p. 115.

pequenos, médios, grandes, regiões metropolitanas e outras designações criteriosas que, no estudo das cidades e das redes urbanas, podem contribuir com a descrição desse cenário, articulados à noção de redes e de contiguidades. Essa questão se reflete, de algum modo, nas posições doutrinárias expostas anteriormente.

As dimensões territoriais e populacionais, os aspectos de divisão do trabalho nas cidades e nas redes urbanas, entre outros, não são devidamente considerados pela legislação urbanística ou pela doutrina. Em geral, as cidades são apenas cidades, ainda que as formações espaciais sejam bem diferentes entre si. A impressão é de que os autores, ao tratarem dessas legislações e das finalidades do direito urbanístico, reforçam a percepção da existência de cidades abstratas, das quais o conteúdo espacial parece ser indistintamente o mesmo.

É importante, aqui, pautar a defesa de um direito urbanístico que possa compreender melhor o porquê (ou os porquês) das localizações e diferenciações espaciais. Isso passa por dar maior especificidade às cidades e a estudá-las com maior suporte teórico. A pequena contribuição fornecida no segundo capítulo visa estimular essa possibilidade, para que o espaço não seja tratado como consequência de uma certa organização, mas também, e efetivamente, como causa do atual estado de coisas.

3.2.3 Funcionalismo e ocultação da natureza do conflito

A lógica funcionalista está estampada no artigo 182 da Constituição (“...ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade”)²⁷⁴ e é repetida no artigo 2º do Estatuto da Cidade. Ela também está presente na ideia de cumprimento da função social da propriedade, cujo sentido não é bem explicado, mas que remete à própria conformidade da propriedade à legislação urbanística municipal.

Na Constituição Federal, a política urbana firma-se sobre a regulação do “uso da propriedade urbana” (art. 182). O que efetivamente o direito urbanístico disciplina, porém, são as relações sociais conflituosas inseridas no contexto de produção social do espaço urbano. A

²⁷⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 abr. 2022.

contradição, o conflito e a disputa por riquezas produzidas na cidade são elementos que estão no cerne dessa regulação e que colocam às claras desigualdades inerentes às relações sociais de produção entre os indivíduos e classes sociais. Esse ponto foi mais bem explicado no primeiro capítulo, em particular no que tange à elucidação do processo da urbanização brasileira.

O ocultamento do conflito é salientado por Romeiro, para quem “a ideia de um urbanismo científico, e por isso neutro, contribui para dificultar o reconhecimento dos conflitos no processo de definição da política urbana.”²⁷⁵.

Pode-se identificar, ainda, alguns elementos que caracterizam o caráter funcionalista do direito urbanístico.

O inciso IV, do art. 2º, do Estatuto da Cidade, dispõe que o objetivo central do planejamento no desenvolvimento das cidades é disciplinar a distribuição espacial da população e das atividades econômicas, com o objetivo de “evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”.²⁷⁶ Essa proposição sugere um papel “a reboque” do Estado como produtor do espaço urbano. Se um dos principais objetivos do planejamento urbano é corrigir distorções de um determinado modelo de crescimento urbano, isso revela, mais uma vez, a existência de um crescimento urbano que independe do Estado. Além disso, reflete uma visão produzida pelo urbanismo funcionalista, que acata o crescimento desordenado ou caótico das cidades como se fosse um processo natural.

Percebe-se, igualmente, que não há um projeto de ordenação territorial amplo que possa veicular o modelo cívico-territorial. Embora a Constituição Federal estabeleça que é papel da União legislar sobre direito urbanístico, o Estatuto da Cidade apenas traça parâmetros, princípios gerais e instrumentos da intervenção urbanística que ficam a cargo dos Municípios.

A perspectiva funcionalista oculta que os processos de urbanização estão associados a uma lógica anterior e não são produto de uma ação desordenada consistente em fluxos populacionais mais ou menos dirigidos a um ponto específico do território nacional. O que houve, no curso da urbanização, foi a imposição de uma lógica de desenvolvimento capitalista, orientada por uma racionalidade que preside e comanda a formação das cidades, sobre a qual a

²⁷⁵ ROMEIRO, Paulo Somlanyi. **Direito urbanístico: entre o caos e a injustiça** (uma reflexão sobre o direito do urbanismo). 1. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 265.

²⁷⁶ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Consulta em: 20 mar. 2022.

capacidade modeladora do direito urbanístico, tal como posto na atualidade, é relativamente baixa, e informada pela implantação de determinadas atividades econômicas mais ou menos catalisadoras de fluxos populacionais migratórios. A normatização das empresas e finanças se consolida pelo território em conflito ou consonância com a normatização oficial do Estado. Mas ela se consolida como normatização paralela, que é passivamente aceita e acatada como natural.

O inciso XVI do art. 2º, por exemplo, informa a isonomia de condições para agentes públicos ou privados na promoção de empreendimentos e atividades relativas à urbanização, atendido o interesse social.²⁷⁷ Não há o preenchimento de sentido sobre qual é esse interesse social, já que a produção imobiliária em si pode ser concebida como cumpridora de um determinado interesse social, ainda que ela não cumpra ou não se oriente à satisfação do interesse da maioria da população.

Da forma como posto, o interesse social não revela um projeto específico de desenvolvimento urbano, e é manipulado de acordo com programas políticos diferentes na implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e, sobretudo, dos Planos Diretores.

As ideias de Le Corbusier são muito presentes na formação do direito urbanístico brasileiro²⁷⁸, sobretudo em relação às premissas da Carta de Atenas.²⁷⁹ Segundo Françoise Choay, Le Corbusier compreende que “arquitetura e urbanismo são indissociáveis; uma arquitetura nova que ponha em prática as novas técnicas de construção e a nova visão do espaço só tem sentido quando integrada a uma cidade moderna.”²⁸⁰ Os temas centrais corbuserianos são: “classificação das funções urbanas, multiplicação dos espaços verdes, criação de protótipos funcionais, racionalização do habitat coletivo”²⁸¹, compartilhados por outros urbanistas progressistas, como já visto.

²⁷⁷ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Consulta em: 20 mar. 2022.

²⁷⁸ Ideias presentes em: PIOVEZANE, Pedro de Milanelo. **Elementos de Direito Urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981; SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010; MEDAUAR, Odete. Caracteres do Direito Urbanístico. **Revista de Direitos Difusos**, v. 2, ago. 2000, p. 133–139.

²⁷⁹ A Carta de Atenas foi um marco documental do urbanismo moderno, redigida pelo urbanista Charles-Edouard Jeanneret-Gris, “Le Corbusier”, em 1933, fruto do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna. Nela, define-se o urbanismo como “a administração dos lugares e dos locais diversos que devem abrigar o desenvolvimento da vida material, sentimental e espiritual em todas as suas manifestações, individuais ou coletivas. Ele envolve tanto as aglomerações urbanas quanto os agrupamentos rurais. O urbanismo não poderia mais estar exclusivamente subordinado às regras de um estetismo gratuito. Por sua essência, ele é de ordem funcional. As três funções fundamentais pela realização das quais o urbanismo deve velar são: 1º habitar; 2º trabalhar; 3º recrear-se. Seus objetivos são: a) a ocupação do solo; b) a organização da circulação; c) a legislação”. Cf.: LE CORBUSIER. **A carta de Atenas**. São Paulo: Edusp, 1993.

²⁸⁰ CHOAY, Françoise. **O urbanismo**. 3. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1992, p. 183.

²⁸¹ CHOAY, Françoise. **O urbanismo**. 3. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1992, p. 183.

A leitura funcionalista das cidades está presente até hoje no direito urbanístico²⁸², mesmo que reapropriada em outros termos. Houve o encontro entre o urbanismo mais social - inclinado ao reconhecimento de conflitos de classe - e o caráter cada vez mais positivista conferido ao projeto de emancipação do “direito à cidade” *lefebvriano*²⁸³, que, aos poucos, torna-se um lugar comum para limitar-se à representação de um conjunto de direitos sociais.

Ressalte-se, também, a tendência à resolução dos conflitos urbanos por meio da positivação de planos cada vez mais detalhados, e, ao mesmo tempo, de pouca eficácia concreta e simbólica na vida dos cidadãos. Romeiro destaca a existência de duas correntes de pensamento no interior do direito urbanístico brasileiro: a primeira converge com a pretensão de um urbanismo impositor da ordem ao caos; a segunda, porém, percebe que o capitalismo produz uma ordem injusta²⁸⁴. Tais leituras, entretanto, confundem-se em torno da ideia de que a ordem pode servir (i) ou como solução ao “caos” ou como (ii) resolução da injustiça. Por conseguinte, o que se tem é a ideia de que a legislação urbanística será sempre capaz de modificar ou transformar a cidade, quando, na realidade, o ideal passa por democratizar o acesso à terra²⁸⁵.

De acordo com Santos, aliás, um dos problemas dos pactos funcionais de planejamento consiste na existência de “pacotes urbanos, como a propositura de uma reforma urbana sem objetivo sistemático”²⁸⁶. Em geral, os planos urbanísticos (ou urbanos) não têm objetivos claros, mas, em geral, ostentam certa lógica meramente corretiva de desigualdades identificadas pela

²⁸² Consoante afirma Victor Carvalho Pinto, “a redução das falhas de mercado e de governo depende, portanto, dos princípios e institutos do direito urbanístico [...] Só um **direito urbanístico forte pode garantir a institucionalização do urbanismo**, sem o que a política urbana corre o risco de degenerar em casuísmo e corrupção.” (g.n.). Cf.: PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 76.

²⁸³ Neste sentido, o art. 5º, inciso V, do Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Veja-se, também, o tratamento arbitrário conferido ao **direito à cidade** por José Renato Nalini e Wilson Levy Braga Silva Neto: “Vícios ideológicos, **próprios do pensamento progressista**, tem obnubilado as demandas regulatórias de novas áreas, como as *smart and sustainable cities*, por entender que essa e outras pautas representariam uma forma de pensamento alienada das raízes contraditórias dos problemas urbanos no Brasil. No fundo, o direito à cidade, como assinalado por Bianca Tavorali e outros, permanece como um conceito em disputa. E, a despeito dessa disputa, permanecem vivos campos em aberto. Um deles é a inovação.” (g.n.). Cf.: NALINI, José Renato; SILVA NETO, Wilson Levy Braga. Cidades inteligentes e sustentáveis: desafios conceituais e regulatórios. In: **Cidades inteligentes e sustentáveis**. São Paulo: Manole, 2017, p. 16. SÃO PAULO (Cidade). Plano Diretor Estratégico. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo/SP, 01 ago 2014. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/texto-da-lei-ilustrado/>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

²⁸⁴ ROMEIRO, Paulo Somlanyi. **Direito urbanístico**: entre o caos e a injustiça (uma reflexão sobre o direito do urbanismo). 1. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p.263.

²⁸⁵ ROMEIRO, Paulo Somlanyi. **Direito urbanístico**: entre o caos e a injustiça (uma reflexão sobre o direito do urbanismo). 1. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 264.

²⁸⁶ SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed., 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 134.

legislação. E, quando apresentam tais objetivos, são planos municipais, de menor capacidade interventiva na ordenação territorial. Nesse sentido:

são apenas pacotes, embriões de novos pactos territoriais funcionais, cujos desdobramentos, por não manterem coerência entre si, levarão à anulação recíproca dos resultados porventura obtidos e ao fortalecimento das mazelas estruturais que dizem combater.²⁸⁷

É possível associar esse tipo de plano com as tentativas insatisfatórias do direito urbanístico de produzir, ou orientar o processo de produção, de um outro tipo de espaço urbano, com o intuito de superar as noções meramente corretivas das ações dos particulares e do mercado por parte do Estado.

Como já visto, o próprio Estatuto da Cidade apresenta esse problema. Não estampa de modo claro qual o projeto territorial a ser implementado e cria instrumentos jurídicos que podem (ou não) ser utilizados, como uma base para os planos diretores. Mas, ao mesmo tempo em que consagra a necessidade de redistribuição dos ônus e dos bônus da produção do espaço urbano, deixa de enunciar como se dá o cumprimento das funções sociais da cidade e não estabelece marcos para as transformações concretas que as cidades necessitam.

Cumprir ressaltar, por fim, que, embora o urbanismo seja relevante do ponto de vista do conhecimento especializado sobre a arquitetura das cidades, dos arruamentos, das dimensões e tipos de habitação, ele é insuficiente para abranger a reflexão sobre a produção social do espaço, uma vez que o urbano não é apenas a cidade (tomada como soma de lotes e objetos geográficos), mas uma totalidade complexa que consiste em um modo de vida ou expressão do desenvolvimento capitalista contemporâneo, com as desigualdades e contradições que lhes são inerentes.

3.2.4 Problema das escalas

O planejamento urbano é preponderantemente orientado para dimensões e escalas estanques do espaço urbano, as quais se superpõem e geram problemas regulatórios significativos.

²⁸⁷ SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed., 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 134.

Esse problema foi identificado por Milton Santos, como mencionado no capítulo anterior, particularmente no que concerne à autonomia conferida aos Municípios e as dificuldades no enfrentamento de problemas que merecem ser tratados por meio de novos pactos territoriais redesenhados nas escalas nacional e regional.

Os instrumentos jurídicos de direito urbanístico, em geral, incidem sobre o lote (propriedade urbana), sobre zonas (parcela da cidade destinada a um uso específico, no caso do zoneamento) ou sobre a escala “local”, normalmente associada à dimensão do próprio município, sem que exista uma preocupação maior com elementos presentes em determinadas áreas de uma cidade, ou de outras cidades, cuja coesão no plano da realidade - por elementos econômicos ou culturais - pode exigir uma disciplina ou um projeto específico além das limitações administrativas. As maiores políticas habitacionais são realizadas pelo Poder Federal, ao passo em que o zoneamento é elaborado pelo Município. Trata-se de um descompasso.

Essas distorções práticas foram analisadas por Acosta²⁸⁸, que aponta para a existência de um conflito regulatório decorrente da implantação da política habitacional no plano federal (por meio, à época, do Programa Minha Casa Minha Vida) e as normas municipais de direito urbanístico concernentes ao zoneamento.

Esse problema é também identificado por Ugeda com base na distinção entre o lugar e o local. O lugar, como destacado na obra de Milton Santos, é a ordem da contiguidade, das continuidades, e dos acontecimentos no território. Já o local, como elucidada Ugeda, “depende de uma imediata referência”²⁸⁹.

Trata-se de um ponto que pode ser descrito cartograficamente e apenas ele foi incorporado na Constituição Federal e na legislação urbanística na forma do “interesse local”. Segundo ele, esse interesse não explicita de fato a que se refere, uma vez que, se a ordem local corresponde ao Município, o interesse local nada mais é que o do próprio Município. Na realidade:

O “interesse local” é o exercício de um meio de existência, de indivisibilidade, trata-se de conferir forma a uma espécie de morfologia do lugar. (...) a localidade jurídica

²⁸⁸ ACOSTA, Cláudia. **O Programa Federal Brasileiro “Minha Casa Minha Vida” é um regulador-sombra das normas urbanísticas municipais?**. 2015. Dissertação (Mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

²⁸⁹ UGEDA, Luiz. **Direito Administrativo Geográfico: fundamentos na Geografia e na Cartografia oficial do Brasil**. Brasília: Geodireito, 2017, p. 334.

pode ser conceituada como todo lugar geográfico do território nacional onde existam fixos ou, em linguagem técnica, empregada pela Fundação IBGE, uma espécie de aglomerado permanente de habitantes²⁹⁰.

As escalas nacional e regional devem interessar ao direito urbanístico porque as intervenções urbanas pontuais irradiam efeitos de modo diferenciado pelo território e que não se limitam à área do município, mas impactam uma rede influenciada pela produção de infraestrutura, de novos objetos geográficos e novas paisagens. Essa complexidade exige um olhar abrangente e integrado, que possa ser colocado à disposição da implementação de um outro projeto territorial, cujo sentido extrapola o direito urbanístico, mas dele pode depender para realizar-se. A região, porém, não pode importar apenas se for metropolitana.

3.3 APROXIMAÇÕES ENTRE O DIREITO URBANÍSTICO E A GEOGRAFIA

3.3.1 Escape às limitações do urbanismo

Os processos urbanísticos dependem das condições econômicas e da conjuntura política em que operam. A geografia possibilita interpretar os fenômenos urbanísticos como parte da manifestação da produção e da distribuição dos bens no território. Ela escapa da dimensão do lote - característica do modo de pensar do urbanismo - e reposiciona o problema dos efeitos espaciais das formas de organização e de distribuição da propriedade privada. A problemática do porquê das localizações é elevada a um novo patamar.

A própria classificação do direito como “urbanístico”, e não como direito urbano, pode ser questionada. Souza sugere que o termo mais adequado para o ramo do direito que disciplina o planejamento urbano é “direito urbano”, uma vez que a incidência dessa regulação é presidida pela lógica da vida urbana (e o conjunto de relações sociais urbanas como modo de vida específico) - e não pelo urbanismo²⁹¹.

²⁹⁰ UGEDA, Luiz. **Direito Administrativo Geográfico**: fundamentos na Geografia e na Cartografia oficial do Brasil. Brasília: Geodireito, 2017, p. 338.

²⁹¹ SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 13. Ed. Rio de Janeiro: Betrand Brasil, 2020, p. 56.

O planejamento envolve muitos outros agentes além dos urbanistas.²⁹² A geografia pode servir de ponto de partida para impulsionar o escape do pensamento jurídico atrelado às dimensões do lote e do zoneamento municipal (regularização fundiária, ocupação de vazios urbanos, requalificação de usos) e partir para a análise do direito urbanístico a partir da perspectiva de que ele pode consistir na regulação jurídica da produção do espaço urbano.

É importante consolidar a ideia de um planejamento urbano que abranja todas as ciências do espaço (além do urbanismo) e que possa ser, em alguma medida, pragmático e estético-funcionalista, mas que esteja acompanhado por reflexões mais abrangentes sobre o espaço. Esse também é o entendimento de Souza que propõe a articulação mútua e recíproca entre todas essas áreas, sem que elas percam suas especificidades e características que as tornam essenciais na realização do planejamento, e na concretização de uma política urbana que seja socialmente mais justa²⁹³. Escapar as limitações do urbanismo não é, portanto, esquecê-lo; mas conferir-lhe a importância que ele deve ter, dadas as características e possibilidades fornecidas pelo pensamento arquitetônico.

3.3.2 Consolidação de um campo de estudos que interaja com a Economia Política

Conforme salientado no capítulo anterior, Santos sugere o encontro das ciências de estudo do espaço com a Economia Política, para a construção do que denomina de uma Economia Política das Cidades. Tal estudo tem como base a constatação de que “a cidade é um grande meio de produção material e imaterial, lugar de consumo, nó de comunicação”²⁹⁴.

Aliada aos conceitos de (i) divisão territorial, sexual e racial do trabalho, (ii) valores de uso e de troca, (iii) socialização capitalista, capitais sociais e particulares, entre outros, a Economia Política das Cidades pode ser importante para definir os contornos do modelo cívico-

²⁹² É nesta linha que destaca Marcelo Lopes de Souza ao afirmar que “o urbanismo é tão-somente um subconjunto dentro do campo do planejamento urbano, subconjunto esse ligado a uma área de atuação profissional em particular. A título de analogia, nota-se que ninguém fala em ‘Direito Agrônômico’, mas sim em ‘Direito Agrário’” (p. 56, nota de rodapé nº 11). Cf.: SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.

²⁹³ SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020, p. 57-59.

²⁹⁴ SANTOS, Milton. **Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo**. 2. ed. 1. reimp. São Paulo: Edusp, 2012, p. 114.

territorial de que participará o direito urbanístico. Ela lida com os aspectos ligados à produção social e coletiva do espaço, engendrada através do antagonismo existentes entre os diferentes interesses de classe que se impõem nessa produção desigual.

No segundo capítulo desse trabalho, mencionamos a discussão feita por Massonetto²⁹⁵ concernente à necessidade de aproximação entre o direito urbanístico e o direito econômico, após a constatação, pelo autor, da existência de pontos cegos na regulação urbanística. Tais pontos correspondem às lacunas existentes entre a disciplina jurídica da atividade urbanística e a regulação feita pelo Estado no exercício das políticas econômica, financeira e de crédito.

A economia política é objeto de estudo do direito econômico. A interface entre economia política, direito urbanístico e direito econômico mostra-se necessária, portanto, para a compreensão global dos processos internos às cidades.

Neste passo, cumpre recordar o papel do direito econômico, que corresponde ao “conjunto das técnicas jurídicas de que lança mão o Estado contemporâneo na realização de sua política econômica”²⁹⁶ e que deve ser adotado como “instrumento de influência, manipulação e transformação da economia, vinculado a objetivos sociais ou coletivos, incorporando, assim, os conflitos entre a política e a economia.”²⁹⁷.

Frise-se que o direito econômico está ao lado do direito urbanístico no artigo 24, inciso I, da Constituição Federal. Tal circunstância o que denota uma proximidade não apenas redacional, mas inerente à regulação efetivada por esses dois campos. A interface entre economia política, direito urbanístico e direito econômico mostra-se necessária, portanto, para a compreensão global dos processos internos às cidades.

O direito urbanístico, e seus instrumentos regulatórios de efeitos financeiros e tributários, por exemplo, articula-se às linhas do direito econômico, financeiro e tributário, o que permite reabrir a discussão interna à economia política sobre a distribuição dos ganhos

²⁹⁵ MASSONETTO, Luís Fernando. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. **R. Fórum Dir. Fin. e Econômico - RFDDE**, [S. l.], ano 4, n. 6, p. 141–154, 2015.

²⁹⁶ COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável Direito Econômico. *In*: COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaios e pareceres de direito empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 465.

²⁹⁷ BERCOVICI, Gilberto. O ainda indispensável Direito Econômico. *In*: BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; CLAUDINEU, Melo (org.). **Direitos Humanos, Democracia e República: homenagem a Fábio Konder Comparato**. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 518.

entre a sociedade, e a circulação de bens nas cidades (interna), nas redes urbanas e em todo o conjunto do território.

3.3.3 Incorporar bibliografias e conceitos

Outro aspecto contributivo da geografia para o direito urbanístico consiste na possibilidade de incorporação de outras bibliografias, que nem sempre são procuradas pelos autores do meio jurídico.

A ideia de uma “bibliografia” de apoio é apenas uma simplificação. O que se propõe é a possibilidade de uma interação maior entre os autores da geografia, em particular brasileira, e do direito urbanístico, para que as categorias de espaço e território sejam pensadas a partir do movimento da produção e da interação sociedade/paisagem, e não somente como ideias estanques (espaço como base material em que se acopla a sociedade) e território como sinônimo da base física de exercício da soberania estatal.

Essa troca intelectual pode ser desenvolvida através da revisão bibliográfica, da construção de pesquisas coletivas e por meio do próprio planejamento (como visto no subcapítulo 3.3.1. É possível, acrescente-se, repensar a escolha de conceitos para que o direito urbanístico não fique preso a lugares que, com o tempo, tornaram-se comuns – como o “direito à cidade” -, mas que possa revalorizar a produção nacional e incorporar novos marcos teóricos que alimentem a colaboração entre as diferentes ciências que lidam com o espaço.

Por fim, cabe destacar que o direito também tem sua importância para a geografia. Nesse sentido, destaca Antas Júnior²⁹⁸:

...a contribuição do estudo do direito à geografia revela-se ao procurarmos compreender a constituição das normas e dos diferentes direitos, forjando uma análise do conjunto da força dos objetos sobre as ações – e vice-versa - que tanto mais consistente se torna, quanto mais transparente pode ser. Pesquisas sobre essa interface específica do conhecimento podem corroborar intervenções mais proficientes na promoção de emancipação social, tanto por parte da geografia quanto do direito, posto que, na prática, essa interação já se dá, embora sem um construto teórico metodológico que sirva ao menos de referência na elaboração de projetos sociais.

²⁹⁸ ANTAS JÚNIOR, Ricardo Mendes. **Território e regulação**: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito. São Paulo: Humanitas, 2005, p. 186.

3.3.4 Retomar a ordenação territorial como parte do projeto nacional

O modelo cívico-territorial também abre os caminhos para a ultrapassagem de uma fase em que o direito urbanístico contemporâneo parece estar presa – a defesa de uma política prioritariamente municipal, pautada na defesa do direito à cidade e de aspectos mais voltados à regularização fundiária – para retomar a ideia de uma ordenação territorial ampla, a nível nacional e estadual, que seja capaz de engendrar novos processos econômicos redistributivos, revalorizando a economia popular e as trocas alicerçadas nas solidariedades antigas e nas contiguidades do território.

Não se trata de retomar o antigo planejamento presente no ideário do século XX, embasado na suposta neutralidade do Estado como promotor de uma “ordem”, mas de revitalizar e reacender o debate de um projeto nacional de desenvolvimento e reposicionamento do Brasil na economia internacional, e que tenha como fundamento a cidadania.

Passa pela defesa do trabalho digno, da garantia do direito ao entorno, do espaço não alienado – de todos os cidadãos.

O direito urbanístico, aliás, pode servir de apoio para o incremento das reflexões sobre o planejamento no campo da geografia, pois ele fornece as bases da estruturação jurídica da atividade urbanística implementada pelo Estado. Os dois campos têm a ganhar com a mútua contribuição. Os juristas com maior consciência da importância do espaço, e os geógrafos com a possibilidade de compreender os mecanismos pelos quais o Estado realiza a política urbana.

Nesse sentido, é válida a orientação de Santos contida na parte final de “*O Espaço do Cidadão*” a respeito da atuação do Estado na consecução do modelo cívico-territorial. As diferenças entre a atuação estatal a longo e curto prazo e a concretização de um projeto nacional que ele designa com base no princípio da autonomia da nação são temas que podem ser recuperados²⁹⁹.

Segundo ele, as diferentes escalas geográficas e as respectivas competências dos entes da federação para delas tratar estabelecem diretrizes do que podem ser os projetos de curto e de longo prazo.

²⁹⁹ SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 135-137.

A propósito:

...a organização política e a organização territorial da nação não podem ser consideradas como dados separados, mas devem ser pensadas unitariamente, como uma organização político-territorial que necessita ser idealizada para fornecer resposta adequada às grandes opções nacionais, tanto no plano externo como no plano exterior³⁰⁰.

Sendo assim, articuladas as organizações política e territorial do país, o modelo cívico-territorial, responsável por congregá-las, deve também subordinar todos os demais modelos – em particular o econômico – para a finalidade de não permitir que ele “tiranize” os demais (modelos culturais, sociais, políticos)³⁰¹.

O plano da ordenação territorial também é essencial para reabrir a discussão sobre a distribuição (ou seja, localização) dos serviços essenciais ao atendimento da população e a forma pela qual esses “fixos” – como denomina Santos – são escolhidos e distribuídos no território, assim como a reflexão sobre que tipo de relações eles engendram³⁰².

É também com base nisso que ele propõe a criação das câmaras regionais, de que falamos no capítulo anterior. Tais representações têm o objetivo de discutir o modo de vida regional e a implicação de decisões que, dadas as escalas fixas do território pautadas nos limites dos entes federativos, prejudicam a consecução dessas finalidades.

Trata-se, portanto, da geografização da cidadania, igualmente discutida no capítulo anterior. A compreensão dos direitos territoriais e a importância desse debate para a concretização dos objetivos do direito urbanístico não pode mais ser desprezada ou substituída por aqueles lugares comuns já mencionados.

³⁰⁰ SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 137.

³⁰¹ SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 137.

³⁰² SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014, p. 142.

CONCLUSÕES

A presente dissertação visou responder ao questionamento sobre qual a natureza da relação existente entre direito urbanístico e geografia, a partir do recorte teórico exposto na introdução do trabalho.

Nesse tortuoso caminho de pesquisa, a conclusão a que se pode chegar é de que existe uma pluralidade de relações possíveis – algumas mais ou menos exploradas do que outras – mas que cada campo tem preocupações e especificidades que lhes são inerentes e que os caracterizam em suas particularidades.

No que concerne ao direito urbanístico, a pesquisa pôde elucidar três partes de uma trajetória em constante andamento a partir de uma revisão bibliográfica que, longe de esgotar a literatura existente e disponível, prestou-se a expor em um quadro mais amplo algumas das leituras possíveis sobre a relação entre as cidades e o urbano e a legislação que se propõe a disciplinar os conflitos que se manifestam nessa conformação específica do desenvolvimento capitalista.

A importância do urbanismo foi constatada com base nos autores apresentados, assim como o desvio de rota que também caracterizou o direito urbanístico a partir da Constituição Federal de 1988, com as rupturas e as permanências identificadas no trabalho.

Foi possível elucidar, além disso, os principais pontos identificados na leitura da obra “O Espaço do Cidadão” que podem contribuir para o aprimoramento do atual estado de reflexão em que se encontra o direito urbanístico. A opção perigosa de resgatar Milton Santos em um “confronto” direto com seus textos respeita o objetivo destacado na introdução de revisar esse autor com fundamento em sua própria reflexão para possibilitar a compreensão mais primária de seus conceitos e ideias.

O trabalho também discutiu algumas das tensões existentes entre o direito urbanístico e a geografia, que derivam, em parte, da influência do urbanismo e do abandono gradativo da ideia de planejamento (no nível federal), substituída pela maior importância conferida aos planos diretores (nível municipal). As aproximações, por outro lado, parecem promissoras da possibilidade de construção de um campo que encete a conexão entre o direito e a geografia.

Parece-nos que a terceira etapa do direito urbanístico compartilha, em alguns aspectos, da premissa da ordenação territorial nacional, mas, para dela tratar, parte sempre do Estatuto da Cidade, diploma normativo que não contém, em si, esse objetivo, como também expusemos anteriormente.

Dessa forma, parece necessário o aprofundamento dessa discussão, com o intuito de reformular as bases de construção de um planejamento efetivamente democrático, que tome em consideração as diferentes escalas e especificidades dos estudos urbanos, e que possa partir da realidade concreta e objetiva do território para pensar a política urbana.

Mais uma conclusão a que se chega é de que existem limites à atividade urbanística, uma vez que a capacidade de interferência do direito no plano da realidade e da vida cotidiana depende de outras variáveis – a respeito das quais não se objetiva aprofundar neste trabalho –, mas que tais limites podem ser alargados se a atenção de pesquisadores ocupados com a modificação do paradigma territorial sobre o qual se organiza o Brasil hoje em dia for tomada por aspectos que ampliem a capacidade regulatória do direito urbanístico e conjuguem-na com o projeto cívico de remodelação do espaço.

Esse trabalho também tem como objetivo secundário contribuir com a recuperação de um autor que pode ser bastante significativo para a reconstrução que se faz necessária de um projeto de país e de superação do subdesenvolvimento, cuja contribuição teórica, apesar de internacionalmente reconhecida e difundida, poderia ser mais adotada para além dos limites do próprio pensamento geográfico brasileiro. Trata-se de um autor que emana a esperança necessária para nossos tempos, que não pactua com o retorno a um passado inexistente, nem aceita passivamente as mudanças que se anunciam “inevitáveis” para um futuro próximo.

REFERÊNCIAS

a. Bibliográficas

- ACOSTA, Cláudia. **O Programa Federal Brasileiro “Minha Casa Minha Vida” é um regulador-sombra das normas urbanísticas municipais?** 2015. Dissertação (Mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.
- ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de Direito Urbanístico**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019.
- ANTAS JUNIOR, Ricardo Mendes. **Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito**. São Paulo: Humanitas, 2005.
- BERCOVICI, Gilberto. O ainda indispensável Direito Econômico. *In*: BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; CLAUDINEU, Melo (org.). **Direitos Humanos, Democracia e República: homenagem a Fábio Konder Comparato**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.
- BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.
- BRASIL, Luciano de Faria. **Elementos para uma teoria geral do direito urbanístico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.
- BRASILEIRO, Ana Maria. “Política urbana: quem decide?” *In*: PESSOA, Álvaro (coord.). **Direito do Urbanismo: uma visão sócio-jurídica**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981.
- BURNETT, Frederico Lago. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos**. São Paulo: Annablume, 2011.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. O poder do corpo no espaço público: o urbano como privação e o direito à cidade. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo. v. 18, n. 2. p. 472-486, 2014.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PÁDUA, Rafael Faleiros de (org.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri; SANTOS, César Simioni; ALVAREZ, Isabel Pinto (ORG.). **Geografia Urbana Crítica: teoria e método**. São Paulo: Contexto, 2018.
- CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. **Organização da cidade: planejamento municipal, plano diretor, urbanificação**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

CARVALHO PINTO, Victor. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo**. 3. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1992.

COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável Direito Econômico. *In*: COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio e pareceres de direito empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

CORDEIRO, Carlos José. Estatuto da Cidade e urbanismo popular. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, Uberlândia, v. 35, p. 113–145, 2007.

COSTA, Regina Helena. Princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988. *In*: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (org.). **Temas de Direito Urbanístico**. [s.l.]: Revista dos Tribunais, 1991. p. 110–128.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Estatuto da Cidade e incompatibilidades constitucionais, urbanísticas e ambientais. **Revista da Faculdade de Direito da USP**, [S. l.], v. 99, p. 357–400, 2004.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. **Revista Urbana**, [S. l.], v. 7, n. 30, p. 43–59, 2002

FERRARI, Terezinha. **Fabricalização da cidade e ideologia da circulação**. 2. ed. São Paulo: Outras expressões, 2012.

FERREIRA, Waldemar. O loteamento de terrenos urbanos de propriedade particular e o domínio público dos espaços livres. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 47, p. 129–144, 1952.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Disciplina Urbanística da Propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

FRANZONI, Julia Ávila. Geografia jurídica tropicalista: a crítica do materialismo jurídico-espacial. **Revista Direito e Práxis**, [S. l.], v. 10, n. 4, p. 2923–2967, 2019.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GEIGER, Pedro Pinchas. Organização Regional do Brasil. **Revista Geográfica**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 61, p. 25-57, 1964.

GOMES, Orlando. “A Função Social da Propriedade”. **Boletim da Faculdade de Direito/Universidade de Coimbra: estudos em homenagem ao Prof. Doutor A. Ferrer Correira**, Coimbra, n. 2, esp., 1989.

GRIMM, Flávia Christina Andrade. **Trajetoira epistemológica de Milton Santos: uma leitura a partir da centralidade da técnica, dos diálogos com a economia política e da cidadania como práxis**. 2011. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

HAROUEL, Jean Louis. **História do urbanismo**. Campinas: Papirus, 1990.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 1940**. Rio de Janeiro: IBGE, 1940. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/CD1940/Censo%20Demografico%201940%20VII_Brasil.pdf>. Consulta em: 11 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 1980**. Rio de Janeiro: IBGE, 1983. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/72/cd_1980_v1_t4_n1_br.pdf>. Consulta em: 11 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2010. Sinopse dos principais resultados**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=destaques>>. Consulta em: 11 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Brasil em Síntese**. Disponível em: <<https://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/distribuicao-da-populacao-por-situacao-de-domicilio.html>>. Consulta em: 11 nov. 2021.

LE CORBUSIER. **A carta de Atenas**. São Paulo: Edusp, 1993.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev.2006.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Editôra Documentos, 1969.

LIBÓRIO, Daniela Campos (Coord.). **Direito Urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito à cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

LOSANO, Mario Giuseppe. Direito e geografia: o espaço do direito e o mundo da geografia. **Direito & Justiça**, [S. l.], v. 40, p. 84–93, 2014.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MASCARO, Alysson Leandro. **Filosofia do Direito**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MASSONETTO, Luís Fernando. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. **R. Fórum Dir. Fin. e Econômico - RFDDE**, [S. l.], ano 4, n. 6, p. 141–154, 2015.

MEDAUAR, Odete. Caracteres do direito urbanístico. **Revista de direitos difusos**, v. 1, n. 2, ago/2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 3. ed. refundida. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. *In*: DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco Aurélio (org.). **Economia Regional e Urbana: Contribuições Teóricas Recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 61–85.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

NALINI, José Renato; SILVA NETO, Wilson Levy Braga. Cidades inteligentes e sustentáveis: desafios conceituais e regulatórios. *In*: **Cidades inteligentes e sustentáveis**. São Paulo: Manole, 2017.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Geografia agrária: perspectivas no início do século XXI. *In*: OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; MARQUES, Marta Inez Medeiros. **O campo no século XX**. São Paulo: Casa Amarela/Paz e Terra, 2004.

PESSOA, Álvaro (org.). **Direito do Urbanismo: uma visão sócio-jurídica**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981.

PIOVEZANE, Pedro de Milanelo. **Elementos de Direito Urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

PIRES, Maria Coeli Simões. Os rumos do direito urbanístico no Brasil. **Fórum de direito urbano e ambiental**, São Paulo: ediforum, v. 3, n. 16, 2004. Disponível em: <<http://www.mariacoeli.com.br/wp-content/uploads/2015/10/Artigo-Os-Rumos-do-Direito-Urban%C3%ADstico-Maria-Coeli-Sim%C3%B5es-Pires.pdf>>. Acesso em: 04.11.2020.

ROMEIRO, Paulo Somlanyi. **Direito urbanístico: entre o caos e a injustiça (uma reflexão sobre o direito do urbanismo)**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

SANCHÉZ HERNANDEZ, José Luis. Urbanismo y Geografía Urbana: dos ciencias distintas, pero complementarias. **Lurralde: investigación y espacio**, Espanha, v. 15, p. 229–238, 1992.

SANTOS, José Nicolau dos. Fundamentos da Geografia Jurídica. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, [S. l.], v. 2, p. 174–261, 1954.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica, e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. 10. reimp. São Paulo: Edusp, 2020.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed., 4. reimp. São Paulo: EDUSP, 2018.

SANTOS, Milton. **A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos**. 3. ed. São Paulo: EDUSP, 2012.

SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar**. 1. ed., 3. reimp. São Paulo: EDUSP, 2014.

SANTOS, Milton. **Economia Espacial**. 2. ed., 3. reimp. São Paulo: EDUSP, 2014.

SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a urbanização Latino-Americana**. 2. ed., 1. reimp. São Paulo: Edusp, 2017.

SANTOS, Milton. **Manual de Geografia Urbana**. 3. ed., 1. reimp. São Paulo: Edusp, 2012.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7. ed., 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2014.

SANTOS, Milton. O território e a constituição. **Revista De Administração Pública**, v. 20, n. 4, p. 65- 69, 1986. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9971>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem**. 5. ed., 3. reimp. São Paulo: Edusp, 2012.

SANTOS, Milton. **Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo**. 2. ed. 1. reimp. São Paulo: EDUSP, 2012.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova: da crítica da Geografia à Geografia Crítica**. 6. ed. São Paulo: EDUSP, 2012.

SANTOS, Milton. **Técnica, Espaço, Tempo**. 5. ed., 1. reimp. São Paulo: EDUSP, 2013.

SAULE JÚNIOR., Nelson (Coord.). **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. In: **Ciudades para tod@s**. Santiago- Chile: Habitat International Coalition, 2010, v. 1, p. 259-270.

SAULE JÚNIOR, NELSON. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do plano diretor**. Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

SILVA, Armando Corrêa. As categorias como fundamentos do conhecimento geográfico, p. 28-29. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia de (Org.). **Espaço Interdisciplinar**. São Paulo: Nobel, 1986.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUZA, Jonas Dias de. A relação entre a Geografia e o Direito: notas bibliográficas. **Revista do Departamento de Geografia – USP, [S. l.]**, v. 25, p. 263–285, 2013.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

TAVARES, César. A publicização da produção do espaço urbano no Direito Urbanístico brasileiro. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 58–84, 2019.

UGEDA, Luiz. **Direito Administrativo Geográfico: fundamentos na Geografia e na Cartografia oficial do Brasil**. Brasília: Geodireito, 2017.

b. Legislativas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 20 dez. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm>. Consulta em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Consulta em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 8 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Consulta em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 4 jan. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm>. Consulta em: 21 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 13 jan. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm>. Consulta em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 8 set. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Consulta em: 21 mar. 2022.

SÃO PAULO (Cidade). Plano Diretor Estratégico. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo/SP, 01 ago 2014. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/texto-da-lei-ilustrado/>>. Acesso em: 13 fev. 2022.