

**PAULO SOMLANYI ROMEIRO**

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

Tese de doutorado  
Orientador: Luís Fernando Massonetto

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2019**

**PAULO SOMLANYI ROMEIRO**

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

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

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2019**

ROMEIRO, Paulo Somlanyi

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

– São Paulo, 2019

173 f.

Orientador: Luís Fernando Massonetto.

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

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

Nome: ROMEIRO, Paulo Somlanyi

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

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

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_  
Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_  
Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_  
Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_  
Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_  
Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

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

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

## **AGRADECIMENTOS**

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

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

[...]

“es cuerdo abstenerse de legislar sobre el porvenir”

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

[...]

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

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

## RESUMO

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

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

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

## ABSTRACT

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

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

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

## RÉSUMÉ

ROMEIRO, Paulo Somlanyi. Droit urbanistique: entre le ch​aos et l'injustice (une r​eflexion sur le droit de l'urbanisme). 2019. 173 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de S​ao Paulo. S​ao Paulo, 2019.

Partant des pr​emisses que le fonctionnement du champ juridique contribue ​a l'autonomisation des id​ees de la classe dominante sur le ph​enom​ene urbain et que le discours juridique et sa propre croyance en sa scientificit​e assurent, dans le domaine de *l'urbanisme*, le r​ole de diluer son caract​ere normatif – ce qui pousse ​a la n​ecessit​e d'interroger la v​erit​e des ph​enom​enes que le droit met en th​eorie –, ce travail poursuit une r​eflexion sur la v​erit​e de *l'urbanisme* que le discours juridique urbanistique fait sienne et cherche ​a identifier comment les th​ematiques urbaines ont impr​egn​e le processus de formation de la pens​ee juridique urbanistique br​esilienne et quelle croyance sur l'urbain se refl​ete dans cette pens​ee, en somme, quelle est la v​erit​e du droit urbanistique et quelle est son origine. Selon nous, une suppos​ee th​eorie du droit urbanistique, qui remonte aux origines de la r​eflexion sur la question au Br​esil, l'associe directement aux n​ecessit​es qui s'imposent ​a l'urbanisme d'am​enager le territoire pour faire face au *chaos urbain*, am​enagement bas​e sur la conviction d'un urbanisme comme science du bon ordre et li​e aux principes de *l'urbanisme* moderniste fonctionnaliste diffus​e par la Charte de d'Ath​enes. Nous soutenons que, bien que le droit urbanistique traverse des transformations, une partie de la doctrine le pense encore ​a partir de l'id​ee d'un urbanisme scientifique, suppos​e neutre et juste, et destin​e ​a l'accomplissement du bien-​etre social. De notre point de vue, cette mani​ere de penser limite notre connaissance sur le droit urbanistique pour les raisons suivantes, qui s'entrem​elent: cela interdit un questionnement sur ses origines et les justifications de l'existence (la l​egitimit​e) de normes urbanistiques et de son potentiel ​emancipateur – les normes qui existent r​esultent de la l​egalisation d'une technique bas​ee sur la science, et elles sont, par cons​equent, l​egitimes et justes – peu importe qu'elles nous emprisonnent ou nous rendent plus libres; cela limite la reconnaissance des transformations que connaissent la l​egislation urbanistique et la pens​ee juridique urbanistique br​esilienne, comme cela limite la connaissance et la r​eflexion sur le ph​enom​ene urbain et sur les relations entre le droit et ce ph​enom​ene- en ​ecartant le th​eme de la domination; sur les relations entre le *pouvoir*, le *savoir* et la *v​erit​e* dans la formation d'un pr​etendu discours scientifique; sur les relations entre le droit et les normes disciplinaires; et sur le conditionnement des corps pour le travail et la consommation.

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

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal

BNH - Banco Nacional de Habitação

CEBRAP - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CEPEU - Centro de Estudos e Pesquisa Urbanísticas

CEPUR - Centro de Pesquisas em Planejamento Urbano e Regional

CIAM - Congresso Nacional de Arquitetura Moderna

DASP - Departamento de Administração do Serviço Público

EBAP - Escola Brasileira de Administração Pública

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

GEP - Grupo Executivo de Planejamento no Município de São Paulo

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

SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

PDDI - Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado

USAID - United States Agency for International Development

## Sumário

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

## Apresentação

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Procuramos inserir o direito urbanístico no estudo de formas cada vez mais sofisticadas de dominação, que neutralizam, universalizam e autonomizam ideias que passam a ser incorporadas por cada um de nós como se, realmente, fizessem parte de nossa natureza. Seriam de alguma maneira meta-históricas quando, na verdade, foram socialmente construídas. Nesse sentido, elas serão investigadas a partir de elementos do pensamento de Pierre Bourdieu a respeito do poder simbólico do direito; do funcionamento do campo jurídico<sup>1</sup> e sua linguagem; dos efeitos da inserção dos valores e práticas sociais da classe dominante na forma jurídica; e da autonomização das ideias. Esses elementos foram apresentados pelo autor em *O poder simbólico* (1989). Também investigaremos a partir do pensamento de Luís Alberto Warat<sup>2</sup> sobre o caráter culpabilizante do direito e a respeito das relações entre a dogmática jurídica e a epistemologia dos fenômenos sobre os quais teoriza.

---

<sup>1</sup> BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*, 1989.

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

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

As mais complexas formas de dominação são aquelas que não somos capazes de reconhecer como tais, das quais nos tornamos cúmplices – e às vezes até nos engajamos nelas –, por sua capacidade de abstração e ocultação, ou até mesmo pela inversão dos seus significados, valores e ideias sobre seus efeitos, o que se faz claramente, em parte, pelo uso da linguagem, em discursos escritos ou performáticos<sup>3</sup>.

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

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

---

<sup>3</sup> Sobre os discursos performáticos ver: POCOCK, J. G. A., *Linguagens do Ideário Político*, 2003.

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

Para Bourdieu, a própria existência do campo jurídico e sua forma de funcionamento explicam a relativa autonomia do direito e seu efeito simbólico, que teria como resultado a ilusão da absoluta autonomia do direito<sup>5</sup>. Segundo o autor, esse campo jurídico desempenha um papel na produção e reprodução do direito, responsável pela definição daquilo que é aceito como verdade no processo de disputa entre agentes pelo monopólio da interpretação da lei<sup>6</sup>.

Uma das formas com que o campo jurídico contribui para sua própria legitimação e propagação dos seus efeitos simbólicos dá-se por meio da construção de uma retórica da impersonalidade e da neutralidade por intermédio da combinação de elementos da linguagem comum e elementos estranhos a seu sistema<sup>7</sup>. Para o autor, os dois efeitos maiores para os quais concorrem os processos linguísticos característicos da linguagem jurídica são o da *neutralização* e o da *universalização*<sup>8</sup>.

Essa forma de funcionamento do campo jurídico nos importa, pois fornece as bases para a formulação das hipóteses relacionadas à legitimação de práticas por meio de discursos e de discursos por meio de práticas (processos de legitimação que, a nosso ver, se retroalimentam). Tais processos, na nossa hipótese, caracterizam as relações entre o direito urbanístico (discurso e prática) e o urbanismo (prática e discurso)<sup>9</sup>, que constituem um saber com efeitos simbólicos e concretos<sup>10</sup>.

---

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

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

<sup>7</sup> *Idem, ibidem*, p. 215.

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

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

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

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

Bourdieu explica como a *força da forma* tem papel fundamental na mistificação do direito como discurso pretensamente legítimo e reprodutor dos valores universais da ética, que estende valores da classe dominante para além do ciclo do campo jurídico, dos *inicialmente convertidos*. A nosso ver, a doutrina do direito urbanístico ao carregar um discurso pretensamente legítimo de uma visão sobre o urbanismo e a ciência do urbanismo contribui para a mistificação e legitimação de uma forma de atuação sobre o espaço urbano em um sentido único, que corresponde à visão e aos interesses da classe dominante<sup>11</sup>. Uma forma de naturalizar a ideia de que há uma única forma legítima de ocupar o espaço e, portanto, de se relacionar em sociedade.

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

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

---

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

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

<sup>12</sup> *Idem, ibidem*, p. p. 244.

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

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

Bourdieu assinala como o direito escrito favorece a autonomização do texto, que possibilitaria descrever como “ciência jurídica”, com suas normas e lógicas próprias, ou seja, uma forma particular de conhecimento científico, um processo de racionalização do direito, uma racionalidade formal “que Weber tem o cuidado de distinguir sempre da racionalidade substancial, e que diz respeito aos próprios fins da prática deste modo formalmente racionalizada”<sup>14</sup>. Esse processo, segundo o autor, inscreve o direito na *lógica da conservação* pela força da codificação e pela fixação de um padrão de decisão exemplar que sirva a decisões futuras, por meio da aplicação de uma norma a uma ocasião particular<sup>15</sup>. A nosso ver, o surgimento das normas urbanísticas deve ser compreendido como a inscrição das normas do *urbanismo* no trabalho jurídico para, pela lógica da conservação realizada pela sua sistematização e racionalização, contribuir com a manutenção da ordem simbólica dominante.

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

---

<sup>13</sup> *Idem, ibidem*, p. 243-244.

<sup>14</sup> *Idem, ibidem*, p. 244.

<sup>15</sup> *Idem, ibidem*, p. 245.

<sup>16</sup> *Idem, ibidem*, p. 245.

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

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

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

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

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

---

<sup>17</sup> *Idem, ibidem*, p. 246.

<sup>18</sup> *Idem, ibidem*, p. 246.

<sup>19</sup> *Idem, ibidem*, p. 247.

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

Para Bourdieu, o efeito de naturalização só pode ser explicado completamente quando se coloca na forma jurídica. Quando a visão de mundo, que se quer como representação oficial, vira norma jurídica positivada - impõe descontinuidades nítidas e fronteiras estritas que introduzem uma racionalidade que não pode ser garantida pelo *habitus*. A codificação também contribui para o efeito da *homologação*, definindo uma linguagem comum a ser aceita<sup>20</sup>. Um efeito é uma realidade inquestionável.

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

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

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

---

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

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

<sup>21</sup> *Idem, ibidem*, p. 109.

<sup>22</sup> WARAT, Luis Alberto. *Introdução geral ao Direito vol. I*, Interpretação da lei: temas para uma reformulação, 1994, p. 19.

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

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

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

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

---

<sup>23</sup> *Idem, ibidem*, p. 20.

<sup>24</sup> *Idem, ibidem*, p. 25 e 26.

<sup>25</sup> *Idem, ibidem*, p. 26.

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

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

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

<sup>27</sup> *Idem, ibidem*, p. 25.

<sup>28</sup> *Idem, ibidem*, p. 25.

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

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

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

Argumentamos que o *sentido comum teórico* relativo ao fenômeno urbano e ao *urbanismo* refletido na gênese do pensamento jurídico urbanístico, entre as décadas de 1950 e 1980, ecoa práticas que vinham sendo adotadas e representações que vinham sendo construídas no Brasil ao menos desde o final do século XIX. É fundamental ter em mente que a dogmática jurídico-urbanística propriamente dita reflete fundamentalmente práticas existentes, embora constantemente tornadas abstratas pelo discurso<sup>31</sup>. Essas significações que “projetam a realidade social ou jurídica são condicionadas e determinadas pelo sentido comum teórico que as configuram ideológica e politicamente, e não unicamente lógica e conceitualmente”<sup>32</sup>. Para Warat, a realidade social e jurídica é projetada a partir de crenças secularmente consagradas, que reivindicam a possibilidade de uma compreensão objetiva do

---

<sup>29</sup> *Idem, ibidem*, P. 25.

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

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

<sup>32</sup> *Idem, ibidem*, p. 38.

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

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

A dogmática é considerada científica por quem a produz - “juristas, em regra, aceitam sem discussão que sua atividade é científica”<sup>35</sup>. Para Warat, trata-se de um velho aforismo iluminista de que bastaria ter um método e um objeto para uma atividade ser considerada científica. A nosso ver, ele levanta uma problemática fundamental da dogmática jurídica, que é entender sua atividade como científica por se basear em raciocínios lógico-demonstrativos, quando o discurso jurídico é persuasivo e não demonstrativo, o que torna inaceitável para o autor qualquer fundamentação de pretensão científica da dogmática<sup>36</sup>. Por essa razão sua pretensão deveria ser argumentativa, não demonstrativa.

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

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

---

<sup>33</sup> *Idem, ibidem*, p. 27.

<sup>34</sup> *Idem, ibidem*, p. 28.

<sup>35</sup> *Idem, ibidem*, p. 37.

<sup>36</sup> *Idem, ibidem*, p. 37.

<sup>37</sup> JAPIASSU, Hilton. *O mito da neutralidade científica*, 1975, p. 49.

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

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

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

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

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

---

<sup>38</sup> *Idem, ibidem*, p. 49.

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

<sup>40</sup> *Idem, ibidem*, p. 76.

<sup>41</sup> BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*, 1989, p. 7.

## 1. Em meio ao *caos* – formação do pensamento jurídico urbanístico brasileiro

### 1.1. Um eventual direito do *urbanismo*

A menção a um ainda eventual direito urbano aparece pela primeira vez na doutrina brasileira na obra de Hely Lopes Meirelles, *Direito municipal brasileiro*, de 1964, ainda que a edição de 1957 já trouxesse toda uma teoria sobre o *urbanismo* e o plano diretor<sup>42</sup>. Argumentamos que, pelas características próprias do funcionamento do campo jurídico, de sua dogmática e dos efeitos do seu discurso – embora a 1ª edição do livro já tenha completado 60 anos e o pensamento jurídico urbanístico do Brasil tenha passado por transformações nesse período –, parte da doutrina brasileira ainda reproduz e considera válidos alguns dos argumentos e justificativas apresentadas pelo autor. Não apenas pela obra em si, é claro, mas por refletir um determinado pensamento relativo ao *senso comum teórico* sobre o fenômeno urbano da época que, a nosso ver, não foi totalmente superado. Pode-se dizer, inclusive, que isso acontece em parte como resultado de sua própria inserção no trabalho jurídico.

A obra, por seu inegável pioneirismo<sup>43</sup>, nos traz pistas sobre a origem do pensamento jurídico urbanístico brasileiro e nos permite compreender as justificativas dadas para a existência da legislação urbanística, bem como especular sobre o eventual surgimento de uma disciplina jurídica relacionada a ela e de onde vem sua verdade.

Nos interessa nessa análise compreender o que legitima a atuação de um poder sobre o território e a existência de normas urbanísticas do ponto de vista do conhecimento sobre fenômeno urbano, ou seja, que visão do urbano é incorporada pelo pensamento jurídico urbanístico e também como essa justificativa se traduz em argumentos jurídicos.

Em sua obra, Hely Lopes Meirelles faz menção a um eventual *direito do urbanismo* que seria um ramo relacionado ao estudo da ordenação urbana.

As limitações urbanísticas desenvolveram-se de tal modo nas nações civilizadas e passaram a preocupar tão intensamente os juristas, que já se fala em escrever sobre um novo Direito, o “Direito do Urbanismo”, que seria o ramo privativo do estudo

---

<sup>42</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro, Volume I*, 1957.

<sup>43</sup> Constatado por todos que vieram depois dele.

jurídico da ordenação urbana e da planificação físico-social dos espaços habitáveis, ou, simplesmente, o planejamento territorial e comunitário da cidade e do campo.<sup>44</sup>

Essa despreziosa menção a um *direito do urbanismo* pode passar sem qualquer questionamento sobre a origem do saber e das razões que justificam a existência das normas urbanísticas e do direito urbanístico. A utilização do conceito *direito do urbanismo*, entretanto, não deve ser desprezada. Pelo contrário, é bastante significativa, pois indica uma afiliação direta a um *saber*. A razão de existir do direito urbanístico seria portanto, para Meirelles, a posituação de uma técnica, que nasce de um determinado *saber*, que tem pretensão de ciência. O *urbanismo* define a verdade do discurso do direito urbanístico e, com isso, seu olhar sobre o fenômeno urbano.

Como veremos, a ligação umbilical do direito urbanístico com o *urbanismo* é a principal justificativa para a existência desse ramo do direito, resultado da existência e desenvolvimento de normas que legalizam uma técnica. O *senso comum teórico* da época refletido na doutrina apresenta a ideia de um *urbanismo* como ciência, técnica e arte capaz de pôr ordem no *caos* urbano. Abordagem que faz com que não haja espaço (ou razão) para discutir a legitimidade das normas urbanísticas. Elas simplesmente existem e são resultado da legalização de uma técnica, são regras derivadas do *avanço científico*. Não apenas essa ideia legítima de antemão as normas urbanísticas e a existência desse eventual ramo do direito, como naquele momento, para Hely Lopes Meirelles, o direito estaria atrasado em relação às normas técnicas. Por seu caráter positivista, também não há qualquer questionamento sobre qual a razão da necessidade de posituação de normas técnicas. Seria por falta de legitimidade social?<sup>45</sup> O *habitus* e o avanço científico não deveriam ser suficientes? Em todo caso, se explicita uma crença em um urbanismo neutro, acima de qualquer suspeita, capaz de, por meio de seus peritos, orientar as decisões políticas.

Hely Lopes Meirelles lecionou na Escola de Engenharia de São Carlos, fundada em 1948, e dessa experiência o autor teria constatado “a defasagem do nosso direito em relação aos progressos da construção civil e aos problemas do desenvolvimento urbano”<sup>46</sup>. O prefácio da 1ª edição de *Direito de construir* dá conta desse pensamento:

---

<sup>44</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro, Volume I*, 1964, p. 310.

<sup>45</sup> Veremos que mais tarde a justificativa recai também sobre o individualismo do ser humano.

<sup>46</sup> Conforme Azevedo, “Criada a Escola de Engenharia de São Carlos, como um braço da Universidade de São Paulo, foi convidado para lecionar as matérias jurídicas de interesse para os engenheiros. Deu-se conta, então, da defasagem de nosso direito em relação aos progressos da construção civil e aos problemas do desenvolvimento urbano”. AZEVEDO, Eurico de Andrade. *Retrato de Hely Lopes Meirelles*, 1996, p. 123.

É inegável o entrosamento do direito de construir com os processos da construção. À medida que a técnica aprova uma regra de construção, o direito a encampa, transformando-a em norma legal. É o fenômeno da legalização da técnica, que se vai generalizando naquelas atividades que afetam mais de perto o bem-estar social e, por isso mesmo, não podem ficar exclusivamente ao sabor da liberdade individual. Exigem limites e condicionamentos legais.

A legislação pátria, lamentavelmente, não tem acompanhado o aperfeiçoamento da construção civil, achando-se em sensível atraso com os progressos da Engenharia, da Arquitetura e do Urbanismo. Por outro lado, a doutrina e a jurisprudência se mantêm apegadas a conceitos superados do clássico direito de construir, que desconhece os novos materiais e os modernos processos da construção contemporânea.

Urge, pois, uma mudança de atitude no estudo e interpretação desse esgalho do direito privado, para adaptá-lo à realidade e pô-lo em condições de solucionar os problemas atuais da construção civil e da planificação urbanística.<sup>47</sup>

Mas o que é o *urbanismo* na década de 1950? Qual sua visão do fenômeno urbano e que soluções apresenta? Como essas ideias chegaram ao Brasil? Para compreender a formação do pensamento jurídico urbanístico brasileiro e algumas das crenças que, a nosso ver, até hoje sobrevivem, mesmo com a profunda revisão que se pretendeu fazer nesse pensamento a partir do início da década de 1980, nos interessa compreender como foram incorporadas essas ideias e as razões de sua positivação e institucionalização.

Procuramos compreender as diferentes visões do fenômeno urbano e as epistemologias do urbanismo em debate – no período em que se consolida, no pensamento jurídico urbanístico, uma forma de pensar o urbano –, a partir das análises de Françoise Choay sobre as correntes do *urbanismo* ocidental nos séculos XIX e XX na Europa em *O urbanismo*<sup>48</sup>, obra publicada em 1965, da qual, para nosso argumento, merece destaque a descrição do *urbanismo progressista* que, a nosso ver, inspira fortemente a gênese do pensamento jurídico urbanístico brasileiro. Da mesma autora, também serve a nosso propósito *A regra e o modelo*<sup>49</sup> que analisa as teorias do *urbanismo* e sua epistemologia, procurando demonstrar como o discurso que funda a disciplina do *urbanismo* a partir da leitura da obra do engenheiro espanhol Ildefonso Cerdà, *Teoría General de La Urbanización*, publicada em 1867<sup>50</sup>, traz elementos relacionados à utopia e ao discurso

---

<sup>47</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*, 1ª edição. São Paulo: Revista do Tribunais, 1961.

<sup>48</sup> CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopia e realidades, uma antologia*, 2015.

<sup>49</sup> CHOAY, Françoise. *A regra e o modelo: sobre a teoria da arquitetura e do urbanismo*, 2010.

<sup>50</sup> A obra teria sido elaborada para fundamentar e justificar o Plano de Expansão de Barcelona, de 1959. *Idem*, *ibidem*, p. 266.

científico, embora o autor só reconheça de forma assumida a sua cientificidade<sup>51</sup>. Esses elementos, por sua vez, remontam a dois textos instauradores sobre arquitetura e cidade dos séculos XV e XVI: *De re aedificatoria*, tratado arquitetônico de 1452, do italiano Leon Battista Alberti, e *A utopia* (1516), de Thomas More.

Não pretendemos descrever todas as correntes e seu pensamento detalhadamente, mas procuraremos aquilo que, na nossa hipótese, de alguma maneira se sedimentou no pensamento jurídico urbanístico brasileiro, isto é, a crença em um urbanismo científico, traduzida na ação do Estado sobre o território, capaz de pôr ordem no caos urbano, além de outros elementos que contribuem para uma melhor compreensão da epistemologia do fenômeno urbano presente na gênese do pensamento urbanístico brasileiro e, em consequência, do *senso comum teórico* sobre esse fenômeno incorporado pela doutrina jurídica.

Da análise das teorias do urbanismo em *A regra e o modelo*<sup>52</sup> nos interessa neste momento que as estruturas textuais dos textos instauradores de 1452 e 1516, conforme Choay, teriam sido ao longo da elaboração das teorias do urbanismo nos séculos XIX e XX “conservados, integrados e articulados, num discurso com pretensão científica”<sup>53</sup>. Não apenas Cerdà em 1867, mas também os discursos dos pré-urbanistas e urbanistas culturalistas e progressistas incorporam estruturas textuais dos textos instauradores. Para a autora, os textos pertencentes à categoria de teoria do urbanismo têm três traços em comum, a despeito de suas divergências:

Em primeiro lugar, eles se autodenominam discurso científico. Não mais o caso, como o fora com Patte, de buscar ajuda junto a certas disciplinas científicas e técnicas, independentes, mas de afirmar a autonomia de um domínio próprio no vasto território, em emergência das “ciências humanas”. Em seguida, tal como a utopia, esses textos opõem duas imagens de cidade, uma negativa que traça o balanço de suas ordens e de seus defeitos, a outra positiva que apresenta um modelo espacial ordenado. Enfim, como o tratado de arquitetura, relatam uma história cujo herói é o construtor.<sup>54</sup>

Esse ponto da análise de Choay é relevante por mostrar a origem da ideia de discurso científico no urbanismo, presente na gênese do pensamento jurídico brasileiro, bem como da ideia de uma cidade negativa oposta a uma positiva, apresentada como um modelo,

---

<sup>51</sup> *Idem, ibidem*, p. 269.

<sup>52</sup> CHOAY, Françoise. *A regra e o modelo: sobre a teoria da arquitetura e do urbanismo*, 2010.

<sup>53</sup> *Idem, ibidem*, p. 266.

<sup>54</sup> *Idem, ibidem*, p. 265 e 266.

importante relato da origem normativa do discurso do urbanismo, posteriormente inserido na forma e no trabalho jurídico.

Em *O urbanismo*, a autora divide a análise das ideias e correntes sobre urbanismo em pré-urbanismo e urbanismo, ideias sobre urbano e a cidade, respectivamente, no curso de todo século XIX e início do século XX, até sua análise em meados da década de 1960. Do pré-urbanismo, a autora descreve a gênese do pensamento relacionado à crítica da cidade industrial, que nos interessa, pois é a partir dessa gênese e, a nosso ver, até por suas características, que ocorre a adoção do conceito de *desordem* e da ideia de *caos urbano*, fundamentais para explicar o discurso que justifica as normas urbanísticas.

A autora situa o pensamento urbanístico do século XIX no contexto do “impressionante crescimento demográfico das cidades”<sup>55</sup> que se seguiu à revolução industrial na Europa, à qual acompanha uma nova lógica do ponto de vista estrutural, com a transformação dos meios de produção e transporte que “contribuem para romper os velhos quadros justapostos, da cidade medieval e da cidade barroca”<sup>56</sup>. Ainda que a autora descreva esse fenômeno como o surgimento de uma nova ordem “criada segundo o processo tradicional da adaptação da cidade à sociedade que habita nela”<sup>57</sup>, essa visão de uma nova ordem formada de maneira *tradicional* não era, no entanto, como mostra a autora, compartilhada pela maioria dos pensadores do chamado pré-urbanismo que, em sua maioria, levariam adiante, de forma inconsequente, o conceito de desordem.

É surpreendente contatar-se que, com exceção de Marx e Engels, os mesmos pensadores que ligam com tanta lucidez os defeitos da cidade industrial ao conjunto das condições econômicas e políticas do momento não persistem na lógica de sua análise. Recusam-se a considerar taras como o inverso de uma ordem nova, de uma nova organização do espaço urbano, promovida pela revolução industrial e pelo desenvolvimento da economia capitalista. Eles não imaginam que o desaparecimento de uma ordem urbana determinada implica o surgimento de uma ordem outra. E assim é que foi levado avante, como uma estranha inconsequência, o conceito de desordem.

[...]

Em resumo, não é feita a distinção entre ordem determinista e ordem normativa. Sem dúvida, essa confusão procede de tendências profundas, já que, um século depois é reencontrada em Gropius, que descreve o “*planless chaos*” de Nova York e a “*chaotic disorganization of our towns*”; e até em Lewis Mumford, que evoca, a propósito das cidades do século XIX, o “*non-plan of the non-city*”.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopia e realidades, uma antologia*, 2015, p. 3.

<sup>56</sup> *Idem, ibidem*, p. 4.

<sup>57</sup> *Idem, ibidem*, p. 4.

<sup>58</sup> *Idem, ibidem*, p. 6-7.

A autora não apenas descreve a predominância, no século XIX, da compreensão sobre uma nova ordem como desordem como também sua permanência no século XX, inclusive entre aqueles que “ligam com tanta lucidez os defeitos da cidade industrial ao conjunto das condições econômicas e políticas do momento”<sup>59</sup>. Para a autora, “a expressão de desordem chama sua antítese, a ordem”<sup>60</sup>, e é a essa pseudodesordem da cidade industrial que se opõem propostas de ordenamentos urbanos, a partir de modelos transformados posteriormente em norma jurídica.

Segundo a crítica da autora, os ordenamentos urbanos teriam sido construídos na dimensão da utopia por não ser possível dar uma forma prática ao questionamento da sociedade. Nesse sentido, tais utopias se orientam para “duas direções fundamentais do tempo, o passado e o futuro, para tomar as formas da *nostalgia* ou do *progressismo*”<sup>61</sup>, que constituem duas das principais correntes do pré-urbanismo associadas aos modelos progressista e culturalista. Conforme veremos, o pensamento urbanístico brasileiro, que se sedimenta também a partir da prática na nossa doutrina jurídica, se liga diretamente ao *modelo progressista*<sup>62</sup>.

A autora mostra que o *modelo progressista*<sup>63</sup> do pré-urbanismo pode ser definido “a partir de obras tão diferentes quanto as de Owen, Fourier Richardson, Cabet e Proudhon”<sup>64</sup>. E *uma nova versão do modelo progressista*<sup>65</sup> do urbanismo do século XX teria sua primeira expressão em *La cité industrielle* do arquiteto Tony Garnier, seguido de outros, dos quais se pode extrair uma imagem análoga da cidade futura em pesquisas realizadas a partir do fim da Primeira Guerra Mundial<sup>66</sup>: “nos Países Baixos, por J. P. Oud, G. Rietveld e C. Van Eesteren; na Alemanha, pela *Bauhaus* de Gropius; na Rússia, pelos construtivistas; na França, por A. Ozenfant e Le Corbusier”<sup>67</sup>.

Além dos modelos progressista e culturalista, ainda relacionados ao pré-urbanismo, a autora cita a crítica sem *modelo de Engels e Marx*<sup>68</sup> que, diferentemente tanto dos progressistas como dos culturalistas que consideravam a nova ordem como desordem

---

<sup>59</sup> *Idem, ibidem*, p. 6.

<sup>60</sup> *Idem, ibidem*, p. 7.

<sup>61</sup> *Idem, ibidem*, p. 7.

<sup>62</sup> A influência da *Carta de Atenas* e a construção de Brasília, a nossos ver, atestam essa relação.

<sup>63</sup> *Idem, ibidem*, p. 8-11.

<sup>64</sup> *Idem, ibidem*, p. 8.

<sup>65</sup> *Idem, ibidem*, p. 18-26.

<sup>66</sup> *Idem, ibidem*, p. 19.

<sup>67</sup> *Idem, ibidem*, p. 19.

<sup>68</sup> *Idem, ibidem*, p. 15-17.

caótica, viam no papel histórico da cidade do século XIX “a expressão de uma *ordem* que foi ao seu tempo criadora e que deve ser destruída para ser ultrapassada”<sup>69</sup>. A autora cita ainda o *antiurbanismo americano*<sup>70</sup>, que tem uma época heroica associada à natureza virgem, motivo pelo qual “a nostalgia da *natureza* inspira naquele país uma violenta corrente antiurbana”<sup>71</sup>.

A nosso ver, para compreensão do processo de formação do pensamento jurídico urbanístico brasileiro é preciso levar em consideração alguns elementos do modelo progressista do século XIX, que teriam se rearticulado no *modelo progressista* do século XX, como a crença na ciência e no progresso, a pretensão de determinação de uma ordem tipo, a análise das funções humanas e a classificação dos locais segundo essas funções, a importância atribuída à impressão visual e a natureza limitadora e repressiva dos modelos dos progressistas que chegaram ao Brasil a partir das décadas de 1920 e 1930, principalmente, pelo processo de difusão realizado pelo grupo do Congresso Nacional de Arquitetura Moderna (CIAM).

Os autores inspirados pelo modelo progressista têm uma mesma concepção do homem e da natureza. Segundo Choay, partem de uma concepção do indivíduo-tipo, a partir de um homem consumado, com necessidades cientificamente dedutíveis, sem considerar os diferentes contextos, tempos e lugares. Partem também da ideia de que o racionalismo, a ciência e a técnica “devem possibilitar resolver problemas colocados pela relação dos homens com o meio e entre si”<sup>72</sup>, o que para a autora é um pensamento otimista, orientado pela ideia de progresso para o futuro<sup>73</sup>. A crença seria de que uma análise racional permitiria a determinação de uma ordem-tipo, que poderia ser aplicada a qualquer tempo e lugar<sup>74</sup>. Outra característica do modelo progressista que, sem dúvida, se sedimenta no pensamento jurídico urbanístico é a de determinar o traçado do espaço urbano a partir de uma análise das funções humanas<sup>75</sup> que, segundo a autora, são definidas a partir de uma *classificação* rigorosa que vai estabelecer locais distintos para cada uma delas: o habitat, o trabalho, a cultura e o lazer<sup>76</sup>.

---

<sup>69</sup> *Idem, ibidem*, p. 15.

<sup>70</sup> *Idem, ibidem*, p. 17-18.

<sup>71</sup> *Idem, ibidem*, p. 17.

<sup>72</sup> *Idem, ibidem*, p. 8.

<sup>73</sup> *Idem, ibidem*, p. 8.

<sup>74</sup> *Idem, ibidem*, p. 8.

<sup>75</sup> *Idem, ibidem*, p. 9.

<sup>76</sup> *Idem, ibidem*, p. 9.

Argumentamos que, embora a doutrina jurídica apresente o *urbanismo* da primeira metade do século XX como se ele tivesse evoluído do estético ao social, a crença de que ele é capaz de tornar a cidade mais bela ainda permanece e, inclusive, faz parte da argumentação jurídica para a regulação edilícia. Daí, a nosso ver, a necessidade de dar relevo à importância atribuída à impressão visual na ordem progressista apontada por Choay. Tal importância, segundo a autora, indica bem o papel da estética na ordem progressista. Ela, no entanto, deve ser austera (*lógica e beleza* devem coincidir<sup>77</sup>) e recusar a herança artística do passado para se submeter *exclusivamente* às leis da geometria *natural*<sup>78</sup>.

Merece destaque a constatação da autora de que as diferentes formas do modelo progressista, ainda que se entendam como “destinadas a liberar a existência cotidiana de uma parte das taras e servidões da grande cidade industrial”<sup>79</sup> em suas diferentes formas, se apresentam como sistemas *limitadores e repressivos*<sup>80</sup> que, com terminologia democrática, dissimulam um autoritarismo político que tem como objetivo o rendimento máximo<sup>81</sup>. As limitações, segundo a autora, se apresentariam em dois níveis - uma seria a predeterminação do espaço e a outra seria propriamente político:

A limitação exerce-se, num primeiro nível, pela rigidez de um quadro espacial predeterminado; Fourier regulamenta até os embelezamentos da cidade, esses “ornamentos forçados” que, sob a égide dos “comitês de aparato”, vão enfeitar os diferentes anéis concêntricos, em oposição à “licença anárquica atual”. Num segundo nível, a ordem espacial prova que deve ser assegurada por uma limitação mais propriamente política. Esta toma ora a forma do paternalismo (em Owen ou Godin), ora a forma do socialismo de Estado (em Cabet, por exemplo); às vezes, enfim, como em Fourier, é um sistema de valores comunitários, assépticos e repressivos...<sup>82</sup>

Conforme a descrição de Choay, o urbanismo tem de diferente em relação ao pré-urbanismo essencialmente dois pontos: passa a ser obra de especialistas, principalmente o arquiteto, e também uma tarefa prática<sup>83</sup>. Como decorrência de deixar de ser obra de generalistas, como historiadores, políticos e economistas, para ser tratado pelo especialista arquiteto, o urbanismo também deixa de ser pensado a partir de uma visão global da sociedade. Com isso, “ainda que o pré-urbanismo tenha estado ligado a opções políticas ao

---

<sup>77</sup> *Idem, ibidem*, p. 9.

<sup>78</sup> *Idem, ibidem*, p. 9.

<sup>79</sup> *Idem, ibidem*, p. 10.

<sup>80</sup> *Idem, ibidem*, p. 10.

<sup>81</sup> *Idem, ibidem*, p. 11.

<sup>82</sup> *Idem, ibidem*, p. 10 e 11.

<sup>83</sup> *Idem, ibidem*, p. 18.

longo de toda a sua história, o urbanismo é *despolitizado*<sup>84</sup>. Ainda que aponte essas diferenças, a autora afirma a permanência do papel do imaginário no método do urbanismo, que reencontra os dois modelos do pré-urbanismo de forma modernizada<sup>85</sup>.

Em relação ao urbanismo, a autora analisa as novas versões do modelo *progressista*<sup>86</sup> e *culturalista*<sup>87</sup>, e também um novo modelo *naturalista*<sup>88</sup> decorrente do antiurbanismo norte-americano. Atesta, no entanto, a hegemonia do modelo progressista que teria sido imposto pelos regimes mais diversos<sup>89</sup>. De acordo com a conclusão da autora, ainda que o modelo tenha tido variações “conforme a figura do pai era assumida pelo capitalismo privado, o capitalismo de Estado ou o Estado produtor, conforme também as forças de oposição que ele encontrava”<sup>90</sup>, essas variações não dizem respeito à natureza do modelo, mas apenas adaptações do mesmo que continuava a ser reproduzido em diversas partes do mundo, inclusive no Brasil com a *cidade-manifesto*, Brasília<sup>91</sup>.

Alguns elementos do modelo progressista descrito merecem ser mencionados por terem uma relação direta com o pensamento jurídico urbanístico, como a ideia de modernidade, uma concepção da era industrial como ruptura histórica, a ideia de uma cidade eficaz (para ser moderna) e de uma regra unitária, a crença na aplicação da razão também à estética, a reprodução da imagem do homem-tipo *universal* do pré-urbanismo, que inspirou a *Carta de Atenas*, o movimento do grupo do CIAM, e o caráter limitador do modelo

---

<sup>84</sup> *Idem, ibidem*, p. 18.

<sup>85</sup> Conforme a autora, “No entanto, o urbanismo não escapa completamente à dimensão do imaginário. Os primeiros urbanistas têm um poder reduzido sobre o real: ora têm de enfrentar condições econômicas desfavoráveis, ora se chocam com todo o poder de estruturas econômicas e administrativas herdadas do século XIX. Desde então sua tarefa polêmica e criadora afirma-se num movimento utópico.

É o motivo por que, apesar das diferenças assinaladas acima, e se bem que não se possa falar de uma continuidade ideológica conscientemente assumida entre pré-urbanismo e urbanismo, este último também atribui em seu método um papel central ao imaginário”. *Idem, ibidem*, p. 18.

<sup>86</sup> *Idem, ibidem*, p. 18-26.

<sup>87</sup> *Idem, ibidem*, p. 26-29.

<sup>88</sup> *Idem, ibidem*, p. 29-32.

<sup>89</sup> *Idem, ibidem*, p. 32.

<sup>90</sup> *Idem, ibidem*, p. 33.

<sup>91</sup> Cofnorme Choay, “Esse proteísmo não deve induzir em erro: as variações contatadas de um país a outro não dizem respeito à natureza própria do modelo. Representam adaptações deste. É o modelo progressista que inspira o novo desenvolvimento dos *suburbs* e o remodelamento da maior parte das grandes cidades dentro do capitalismo americano: o *La Fayette Park Development* de Filadélfia e o *Lincoln Center* de Nova York são duas ilustrações espetaculares disso. O modelo progressista é reencontrado nos países em desenvolvimento: de modo exemplar, presidiu a edificação de cidades-manifestos como Brasília ou Chandigarh. É um sistema truncado e degenerado, fruto do mesmo modelo que dirigiu e continua a inspirar a maior parte dos grandes conjuntos franceses, como o bem famoso Sarcelles. Esse é também o caso de cidades novas, nascidas da expansão industrial, como Mourenx ou o novo Bagnols-sur-Cèze. É o caso dos recentes projetos de planejamento da costa languedociana e de uma parte das medidas tomadas para o replanejamento de Paris, cujo centro Maine-Montparnasse é uma das primeiras realizações.”. *Idem, ibidem*, p. 34.

progressista e das cidades corbusierianas, o fim da rua<sup>92</sup>, a circulação e a centralidade do automóvel<sup>93</sup>.

Segundo Choay, *La cité industrielle*, do arquiteto Tony Garnier, editada em 1917, teria sido exposta e ganhado notoriedade a partir de 1904<sup>94</sup>. Trazia, conforme Le Corbusier, a proposta de uma regra unitária para todos os bairros da cidade<sup>95</sup>. Essa obra teria influenciado os primeiros *racionalistas* como Gropius e Le Corbusier, que posteriormente formariam o grupo dos CIAM, no qual, a partir de 1928, segundo Choay, o movimento progressista encontraria seu órgão e anos depois formularia sua doutrina na *Carta de Atenas*, amplamente difundida a partir da sistematização de Le Corbusier<sup>96</sup>.

A palavra-chave do urbanismo progressista é modernidade. Ideia que se relaciona com o pensamento sobre uma *grande época* que surge, essencialmente, referenciada na indústria e na arte de vanguarda, que tinha no cubismo sua expressão<sup>97</sup>. Segundo Choay, a constatação é de que a cidade do século XX é anacrônica e precisa realizar a sua revolução industrial<sup>98</sup>. Para isso, essa cidade precisa ser eficaz, isto é, precisa “anexar os métodos de estandarização e de mecanização da indústria”<sup>99</sup>.

O modelo progressista é construído a partir da concepção, herdada do pré-urbanismo, de um homem-tipo universal, idêntico em qualquer lugar ou cultura<sup>100</sup>. É a partir dessa imagem, que inspira a *Carta de Atenas*, que serão formuladas as necessidades humanas universais de *habitar, trabalhar, locomover-se, e cultivar o corpo e o espírito*, o que forneceria a base “que deve permitir a determinação *a priori*, com toda certeza, do que Gropius chama *o tipo ideal de localização humana*”<sup>101</sup>. A razão deve ser o elemento

---

<sup>92</sup> *Idem, ibidem*, p. 22.

<sup>93</sup> *Idem, ibidem*, p. 22.

<sup>94</sup> *Idem, ibidem*, p. 19.

<sup>95</sup> *Idem, ibidem*, p. 19.

<sup>96</sup> De acordo com a autora, “A partir de 1928 o modelo progressista encontra seu órgão de difusão num movimento internacional, o grupo dos C.I.A.M., em 1933, esse grupo propõe uma formulação doutrinária sob o nome de *Carta de Atenas*. Esta constitui, portanto, o bem comum dos urbanistas progressistas; seu conteúdo é retomado em seus numerosos escritos respectivos. Entretanto tomou-se emprestada a maior parte das citações que se seguem a Le Corbusier: um excepcional talento de jornalista (conservado pela necessidade de travar polêmica sem cessar contra o passadismo do público francês) inspirou-lhe, por 45 anos, as imagens e fórmulas mais surpreendentes”. *Idem, ibidem*, p. 19 e 20.

<sup>97</sup> *Idem, ibidem*, p. 20.

<sup>98</sup> *Idem, ibidem*, p. 20.

<sup>99</sup> *Idem, ibidem*, p. 20.

<sup>100</sup> *Idem, ibidem*, p. 21.

<sup>101</sup> *Idem, ibidem*, p. 21.

definidor tanto da eficácia como da estética<sup>102</sup>. A geometria tem uma grande centralidade no argumento de Le Corbusier e seus discípulos. Segundo a autora, para eles a geometria seria o encontro entre o belo e o verdadeiro, e a arte seria regida por uma lógica matemática<sup>103</sup>. No entanto, conforme aponta Choay, não devemos nos iludir: trata-se mais de discurso do que de ciência que, ao cabo, compõe a cidade-espetáculo<sup>104</sup>.

Sobre o modelo progressista e a cidade corbusieriana, é preciso destacar seu caráter limitador, do qual, a nosso ver, decorre também seu caráter essencialmente normativo. Segundo Choay, as aglomerações do urbanismo progressista são *locais de limitação*, justificados pelo valor eficácia<sup>105</sup>, conforme mencionamos, palavra-chave do urbanismo progressista. Diferentemente do bem-estar social expresso pelos juristas, como veremos, a limitação se justifica pela eficácia. Seria a eficácia a expressão do bem-estar social ou seu modo de alcançá-lo? Em nota de rodapé, Choay comenta a crítica feita por Mumford<sup>106</sup> ao caráter limitador das cidades corbusierianas, para quem “o arquiteto da cidade radiosa apela para violência para dobrar os seres humanos às dimensões inflexíveis de seu edifício monumental”<sup>107</sup>.

Ao final do capítulo que aborda *o urbanismo em questão*, Choay conclui que os modelos são instrumentos de ação e regulação, o que ocorre justamente por seu caráter ao mesmo tempo racional e utópico. Com isso, eles exerceram “uma influência corrosiva nas estruturas urbanas estabelecidas, contribuiram para definir e ordenar certas normas urbanas de base, particularmente no domínio da higiene”<sup>108</sup>. Conforme descreve a autora, a crítica ao urbanismo, mesmo quando rejeita o modelo, não escapa à ideologia progressista<sup>109</sup>.

Outro ponto que merece ser mencionado, como veremos, é um fenômeno possível de se observar na história do planejamento urbano brasileiro, o processo descrito pela autora

---

<sup>102</sup> Segundo Choay, “Não mais que o local, o plano da cidade progressista não está ligado às limitações da tradição cultural; ele só quer ser a expressão de uma demiúrgica liberdade da razão, colocada a serviço da eficácia e da estética.” *Idem, ibidem*, p. 21.

<sup>103</sup> *Idem, ibidem*, p. 23.

<sup>104</sup> Conforme a autora, “Ainda não é preciso deixar-se prender pela miragem das palavras. A geometria que ordena o modelo progressista é muito elementar. Consiste essencialmente na disposição dos elementos cúbicos ou paralelepipedais segundo as linhas retas que se cortam em ângulo reto: ortogonismo é a regra de ouro que determina as relações dos edifícios entre si e com as vias de circulação. Le Corbusier afirma: ‘A cultura é um estado de espírito ortogonal’. Finalmente o espaço fragmentado, mas ordenado, da cidade objeto, corresponde rigorosamente o espaço dissociado, mas geometricamente composto, da cidade-espetáculo” *Idem, ibidem*, p. 23.

<sup>105</sup> *Idem, ibidem*, p. 25.

<sup>106</sup> Especialmente em *The Highway & the City*, Londres, 1964. *Idem, ibidem*, p. 25.

<sup>107</sup> *Idem, ibidem*, p. 25.

<sup>108</sup> *Idem, ibidem*, p. 50.

<sup>109</sup> A autora cita L. Mumford e D. Riesman como exemplos. *Idem, ibidem*, p. 51.

em que a crítica a um *urbanismo denominado imaginário* procura na realidade o fundamento para o planejamento urbano, no qual o modelo é substituído pela informação, o planejamento urbano passando a exigir uma investigação prévia<sup>110</sup>. Trata-se do fenômeno que fez com que os processos de planejamento passassem a ser precedidos e acompanhados de grandes relatórios de diagnósticos sobre a realidade urbana. Para a autora, no entanto:

Em matéria de planejamento urbano a ciência do real é tão-somente uma proteção contra o imaginário; não constitui um fundamento que permita eliminar o arbitrário.<sup>111</sup>

Para Choay, a ideia de um *urbanismo* e um planejamento científico de cidades seria, apesar das pretensões dos teóricos, um dos mitos da sociedade industrial<sup>112</sup>. A partir dessa *ilusão ingênua e persistente*, teria sido construído o sistema de valores nos quais ele se baseia<sup>113</sup>. Ainda assim, até ao menos o início da década de 1980, se consolida no pensamento jurídico urbanístico brasileiro a ideia de um *urbanismo científico*, que se relaciona à ciência da boa ordem.

Uma abordagem da questão urbana que classifica diferentes formas de ocupação do território com conceitos de ordem e desordem, normal e anormal, saudável e doente, a ideia de uma cidade patológica e de um crescimento desordenado, não racional, digamos, tem uma certa vocação para justificar e se tornar uma norma disciplinar, na medida em que estabelece os padrões e modelos que devem ser seguidos. Como vimos, o pensamento sobre o urbano e as correntes do urbanismo, em sua maioria, têm uma proposta repressiva, limitadora como solução para os problemas urbanos. A própria linguagem do *urbanismo* é imperativa e limitadora<sup>114</sup>.

Conforme a literatura, o *urbanismo* como *disciplina* teria se desenvolvido no Brasil desde a década de 1920 e se consolidado sobretudo entre os anos 30 e 40<sup>115</sup>. Teria se

---

<sup>110</sup> *Idem, ibidem*, p. 50.

<sup>111</sup> *Idem, ibidem*, p. 51.

<sup>112</sup> *Idem, ibidem*, p. 49.

<sup>113</sup> *Idem, ibidem*, p. 51.

<sup>114</sup> *Idem, ibidem*, p. 53 e 54.

<sup>115</sup> “Posteriormente entraram em cena os ‘urbanistas’, em um processo que teve início na década de 20, com a influência das experiências americanas e que se firmou, a partir dos anos 30, sobretudo a partir da experiência do Plano Agache no Rio de Janeiro e das idéias de Le Corbusier. A cidade passou a ser concebida a partir de princípios que estavam a meio caminho entre a filosofia social e a racionalidade técnica. A intervenção sobre o espaço urbano deveria eliminar as ‘disfunções’ geradas pelas formas ‘arcaicas’ de uso e ocupação do solo, que eram incompatíveis com as novas necessidades geradas pela industrialização. Na visão corbuseana, consagrada na Carta de Atenas, buscava-se adequar o crescimento da cidade às ‘necessidades humanas’, definidas a partir de 4 funções básicas e universais: habitar, trabalhar, recrear-se e circular. Estas idéias

desenvolvido junto com o ensino da arquitetura por estar associado, ao menos do ponto de vista simbólico, com o *embelezamento*, a *arte* e a *arquitetura* urbanas, o que, para Villaça<sup>116</sup>, também teria ocorrido no restante do mundo latino.

No Brasil a palavra *planejamento* associada ao urbano é mais recente que *urbanismo*, e sempre teve uma conotação associada à ordem, racionalidade e à eficiência, enquanto *urbanismo* ainda guardava resquícios do “embelezamento” e sempre foi mais associado à arquitetura e à arte urbanas. Essa foi a razão pela qual o ensino do urbanismo nasceu no Brasil junto com o ensino da arquitetura. Mesmo quando o urbanismo era ensinado nas escolas de engenharia, desenvolveu-se entre os engenheiros arquitetos. Se o aspecto sanitário ou de saúde pública tivesse dominado no urbanismo brasileiro este ter-se-ia desenvolvido nas faculdades de Medicina. Se as obras de infraestrutura tivessem predominado nas escolas de Engenharia. Mas não. O urbanismo no Brasil, como aparentemente em todo o mundo latino, aparece inicialmente associado à “arte urbana”, à arquitetura das cidades”, ao “embelezamento urbano” (p. 205)

Segundo Villaça, o conceito de *urbanismo* teria sido cunhado por Alfred Agache na França em 1912: *urbanisme*. Posteriormente urbanistas ingleses e norte-americanos teriam elaborado os conceitos de *city planning* e *comprehensive planning*<sup>117</sup>. Nota-se que os conceitos de planejamento urbano ou de cidades e *urbanismo* – embora possa-se dizer que o *urbanismo* seja mais amplo e englobe o planejamento urbano, além de outras atividades – são utilizados não exatamente como sinônimos, mas como representação de uma mesma ação, a ação do Estado sobre o espaço físico. A nosso ver, isso tem relevância na medida em que o conceito de *urbanismo* é pouquíssimo utilizado atualmente na doutrina para tematizar elementos da ação do Estado. Nesse sentido, as representações mais correntes hoje são *planejamento urbano* e *política urbana*.

Em 1997, entre a aprovação da Constituição Federal, que consagra o plano diretor como elemento da política básica de desenvolvimento urbano, e a aprovação do Estatuto da

---

encontraram no Brasil um ambiente propício para proliferação, sendo porém marcadas por um compromisso com nossa tradição histórica e popular. Os primeiros urbanistas brasileiros foram um misto de intelectuais e militantes da cultura que, mesmo quando comprometidos com o poder político, como foi o caso de Lucio Costa, tentaram uma conciliação entre as necessidades da modernização e as raízes culturais da nação, projeto espelhado por excelência no plano de Brasília. Estas idéias se difundiram amplamente, tendo influenciado o processo de organização das administrações municipais, que passam a contar com planos e com órgãos burocráticos especializados em urbanismo, principalmente nas grandes e médias cidades. Esse processo de difusão acarretou uma perda dos ideais utópicos presentes nas formulações originais.”. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARSO, Adauto Lucio. *Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade*. In: *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARSO, Adauto Lucio (orgs.), Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003, p. 105.

<sup>116</sup> VILLAÇA, Flávio. *Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil*, 1999.

<sup>117</sup> A palavra *urbanismo* veio da França. Gaston Bardet (1949, p. 36) afirma que “le mot urbanisme apparaît en 1910, urbanisme, vers 1911” Agache atribui a si a criação do nome: “Este vocábulo: urbanismo, do qual fui o padrinho, em 1912, quando fundei a Sociedade Francesa dos Urbanistas [...]” (Agache, 1930, p. 6) Mais tarde, dos países anglo-saxões chegaram o *city planning* e o *comprehensive planning*. *Idem, ibidem*, p. 205.

Cidade, Flavio Villaça publica *Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil*, onde analisa o papel que o plano diretor (em suas diversas denominações) teria desempenhado na ocultação dos problemas urbanos e da incapacidade das classes dominantes para resolver esses problemas, facilitando a dominação. O autor destaca, no planejamento urbano, os aspectos da razão, da ciência e do Estado<sup>118</sup> que, a nosso ver, se sedimentam na e a partir da obra de José Afonso da Silva, *O Direito Urbanístico Brasileiro* (1981), como veremos.

No Brasil, esse momento também marca uma mudança relacionada ao surgimento de um novo discurso sobre o urbano. A partir da década de 1930 e principalmente da década de 1940, segundo Villaça, o discurso sobre o urbano inicia um processo de transformação, a partir do qual surgirão conceitos como *caos urbano*, *crescimento desordenado* e *necessidade de planejamento*. Para Villaça, se adiantam nesse novo discurso os conceitos que viriam a dominar a segunda metade do século XX.

Começa a se gestar um período no qual surge um novo discurso que, a partir daquele momento, será pronunciado por lideranças políticas e sociais e usado não mais para justificar as obras que eram executadas, mas para tentar justificar a falta de solução para os chamados “problemas urbanos”. Já são adiantadas nesse discurso as palavras de ordem que irão dominar o novo discurso da segunda metade do século. Nele já se insinua o “caos urbano”, o “crescimento desordenado” e a necessidade do “planejamento”.<sup>119</sup>

O autor descreve a visão do urbano que, a nosso ver, se entranha na formação do pensamento jurídico urbanístico. A visão de um urbano caótico que, resultado da falta de planejamento, serve para ocultar as origens do problema<sup>120</sup>. A ideia de o planejamento ser capaz de solucionar os problemas urbanos – ideia que o pensamento jurídico urbanístico absorve e reproduz – ainda oculta o problema das relações de poder e seu reflexo na distribuição da terra urbana bem localizada, com acesso aos equipamentos, serviços urbanos e ao trabalho e, portanto, na democratização do seu acesso.

---

<sup>118</sup> Nossa tese não se choca nem se confunde com a de Villaça porque elas têm objetos diferentes: plano diretor ou planos (*stricto sensu*), no caso dele, e direito urbanístico *lato sensu*, incluído o zoneamento, que não faz parte do argumento de Villaça, no nosso caso. *Idem, ibidem*, p. 183.

<sup>119</sup> *Idem, ibidem*, p. 206.

<sup>120</sup> Nas palavras do autor, “Desde a década de 1930, vem-se desenvolvendo no Brasil uma visão do mundo urbano segundo a qual os problemas que crescentemente se manifestam nas cidades são causados pelo seu crescimento caótico – sem planejamento –, e que um planejamento “integrado” ou “de conjunto”, segundo técnicas e métodos bem definidos, seria indispensável para solucioná-los. Essa é a essência da ideologia do planejamento que ainda perdura.

[...]

Tais ideias visam ocultar as verdadeiras origens daqueles problemas, assim como o fracasso daquelas classes e do Estado em resolvê-los. Com isso a dominação é facilitada.”. *Idem, ibidem*, p. 183.

A nosso ver, o discurso do *urbanismo* relacionado ao caos urbano passará, ao longo de algumas décadas, a ser incorporado pelo discurso jurídico urbanístico. E essa incorporação se dá em um processo de simbiose que nunca se completa, em permanente e mútua legitimação.

James Holston descreve em *Cidadania insurgente* (2013) como, nas décadas de 1930 e 1940, as elites progressistas da cidade defendiam, assim como aconteceu em cidades europeias no início da industrialização, uma “administração científica” da sociedade. Segundo o autor, profissionais de diferentes áreas, entre os quais planejadores, engenheiros, arquitetos, “se reuniram para promover a chamada organização racional da produção, do trabalho e da própria cidade”<sup>121</sup>. Esse é o *senso comum teórico* absorvido pelo pensamento jurídico urbanístico durante as décadas seguintes até, na nossa hipótese, sua consolidação no início da década de 1980 e positivação na Constituição Federal. Embora, na nossa argumentação, por conta do contexto histórico e princípios constitucionais, essa positivação tenha tido efeitos que levam à reflexão sobre o urbano no pensamento jurídico urbanístico também por outros caminhos, conforme analisaremos adiante.

Conforme descreve Holston, inúmeros esforços foram realizados para a promoção do conceito de *administração social científica*, como a fundação de institutos, como o Idort e o Instituto de Engenharia, ambos atuantes nas décadas de 1930 e 1940. Também foram criadas forças-tarefas e patrocinaram-se pesquisas, publicações e conferências<sup>122</sup>.

A década de 1930, segundo Villaça, marcou uma situação “certamente transitória”, na qual cresciam a organização e a consciência das classes populares urbanas em um momento de fragilidade das classes dominantes, resultado das condições em que se processa a Revolução de 1930<sup>123</sup>. O domínio sobre a sociedade, no âmbito do urbano, por parte da

---

<sup>121</sup> Conforme Holston, “Como já havia acontecido em cidades europeias no início da industrialização, a degradação e o caos de São Paulo se tornaram alvo dos que defendiam uma ‘administração científica’ da sociedade. As elites progressistas da cidade – planejadores, economistas, engenheiros, arquitetos, especialistas em saúde pública, sociólogos, criminologistas, psicólogos, demógrafos, administradores públicos e industriais – se reuniram para promover a chamada organização racional da produção, do trabalho e da própria cidade. Os estudos sobre um produziam pesquisa em outro. Eles atacaram, por exemplo a polêmica questão da pertinência de o governo estabelecer um salário mínimo nacional como forma de aumentar a produtividade. Para determinar quais as despesas esses salários teriam de cobrir, estudaram as reais condições de vida das classes trabalhadoras”. HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. Tradução Claudio Carina; revisão técnica Luísa Valentini.- 1ª edição – São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 212.

<sup>122</sup> *Idem, ibidem*, p. 212

<sup>123</sup> Conforme Villaça, “A década de 30 marca uma situação peculiar – certamente transitória – de contraste entre, de um lado, a crescente organização e consciência das classes populares urbanas e, de outro, a fragilidade das classes dominantes. Segundo Weffort (1980, *apud* Bonduki, 1994, p. 106), as condições em que se processa a Revolução de 1930 não conseguem estabelecer solidamente as bases do novo poder e “nenhuma das grandes

burguesia industrial não seria tranquilo, razão pela qual “necessitará sempre produzir e reproduzir intensamente os mecanismos necessários à manutenção de sua dominação”<sup>124</sup>. Na nossa hipótese, o esforço de institucionalização do saber do urbanismo, de sua positivação, da *pressão* por leis de zoneamento e códigos de construção se relacionam com essa necessidade de produção e reprodução dos mecanismos de dominação, do qual a inserção na forma da norma jurídica e a apropriação do seu discurso são peça-chave.

Nos anos 1930, segundo Villaça, a classe dominante expressava acerca dos problemas urbanos ideias semelhantes às de cinquenta anos antes, ou seja, do final do século XIX. O que é importante para nossa hipótese, uma vez que ela relaciona a crença sobre o urbano (refletida no pensamento jurídico urbanístico em sua gênese) com a desse período. O autor faz referência às ideias de Alfred Agache que, proferidas em sua terceira conferência no Rio de Janeiro, denotam a possibilidade de uma organização social da cidade (fruto da ciência e de um plano). E também cita uma reflexão dele sobre a favela, que seria “uma espécie de cidade-satélite de formação espontânea, que escolheu, de preferência, o alto dos morros, composta porém de uma população meio nômada, avessa a toda e qualquer regra de hygiene”<sup>125</sup>. Ainda assim, segundo Villaça, uma vez que cresciam as demandas das massas populares e sua consciência social coletiva, a classe dominante não tinha condições de defender abertamente seus discursos.

As demandas das massas populares urbanas cresciam e sua consciência social se desenvolvia. No novo contexto sociopolítico, a classe dominante não pode mais defender abertamente a ideia de derrubar “um bairro inteiro de casebres feios, insalubres, ruins, comprados por uma poderosa companhia, arrasá-los e substituí-

---

forças (classes médias e oligarquias periféricas) possui condições reais para se constituir nos fundamentos de uma nova estrutura de Estado”. O Brasil estaria então diante de uma situação na qual “nenhum dos grupos econômicos detém com exclusividade o poder político” (p. 202).

<sup>124</sup> Nas décadas subsequentes, a burguesia urbano-industrial assumirá cada vez mais o domínio da sociedade brasileira, em substituição à aristocracia rural, mas esse domínio, no âmbito urbano, não será tranquilo como foi o da sua antecessora. Ao contrário, aquela classe necessitará sempre produzir e reproduzir intensamente os mecanismos necessários à manutenção de sua dominação. Na esfera do urbano, procurará legitimar-se por meio, por exemplo, das políticas habitacionais (Bonduki, 1994, Guglielmi, 1984) e do uso ideológico do planejamento urbano.”. VILLAÇA, Flávio. *Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil*, 1999, p. 202.

<sup>125</sup> “Embora em 1930 o Brasil fosse outro, a facção urbana da classe dominante brasileira ainda exprimia sobre os problemas urbanos, habitação especialmente, ideias semelhantes às do senador Soares de Sousa, manifestadas cinquenta anos antes, já citadas. Como exemplos, tomem-se as ideias defendidas por Agache na sua terceira conferência no Rio de Janeiro: “As cidades-jardim são pequenas aglomerações satélites criadas perto de grandes centros urbanos [...] Possuem, como indica o nome, muitos jardins públicos e particulares e sua organização é estudada sob o ponto de vista social formando uma entidade completa”. Inicialmente, note-se a concepção de que até a organização social da cidade poderia ser fruto da ciência e de um plano. Prossegue então, num paralelo com nossa realidade: “A favela também é uma espécie de cidade-satélite de formação espontânea, que escolheu, de preferência, o alto dos morros, composta porém de uma população meio nômada, avessa a toda e qualquer regra de hygiene” (Agache, 1930, p. 19). Villaça (Agache, 1930, p. 19). *Idem, ibidem*, p. 203.

los por um bairro elegante, bonito e confortável em todos os sentidos, realizando a companhia excelente negócio sob o ponto de vista financeiro”. Pouco tempo depois, também já não se poderá dizer que os favelados são “uma população meio nômade, avessa a toda e qualquer regra de hygiene”, nem chamá-los de “vadios”. O que dirá no lugar disso? O que fará? Isso se torna cada vez mais difícil.<sup>126</sup>

Para Villaça esse momento marca o início de um período que duraria até a década de 1990<sup>127</sup>, ao qual o autor chama de período do plano intelectual ou plano-discurso. A descrição do autor demonstra a filiação não apenas à sua base científica, mas à ideia de que sua *verdade* bastaria.

O novo “plano geral”, substituindo os de “melhoramentos e embelezamento”, só surgirá em 1930 com os planos de Agache para o Rio e o de Prestes Maia para São Paulo. Os planos de embelezamento e melhoramentos continuam declinando, mas já surge a proposta de um novo tipo de plano e um novo discurso: o plano diretor e o urbanismo multidisciplinares.

Tem início um novo período, que vai até a década de 1990. É o período do plano intelectual, que pretende impor-se e ser executado porque contém “boas ideias”, tem base científica e é correto tecnicamente. É o plano-discurso que se satisfaz com sua própria “verdade” e não se preocupa com sua operacionalização e sua exequibilidade. Sua “verdade” bastaria.<sup>128</sup>

O início desse período marca a passagem dos planos de melhoramentos e embelezamento, que segundo o autor não mais poderiam ser justificados pela classe dominante, para os superplanos. Para Villaça “O Plano Agache é o primeiro dos superplanos. O de Prestes Maia é o último dos planos de melhoramentos e embelezamento. Ambos encerram o período dos planos de melhoramentos e embelezamento.”<sup>129</sup>. Os elementos destacados como negativos pelo autor em relação ao Plano Agache, na comparação que faz com o de Prestes Maia, a nosso ver são relevantes para a compreensão da formação do pensamento jurídico urbanístico brasileiro.

Mas há diferenças entre eles. O de Agache é mais “moderno” e “pioneiro”, num mau sentido, no de que já aponta para o futuro, um futuro sombrio. Assume mais o germe do planejamento integrado e renuncia os superplanos dos anos de 1960 feitos pelos técnicos competentes de fora dos quadros municipais e que trazem, da França, no caso, a ciência e a técnica e com estes a ideia de que os problemas da cidade pela ciência e pela técnica serão resolvidos.

[...]

O Plano Agache vem do espaço, portanto, a luz do saber, num pacote que desaba instantaneamente sobre a administração municipal.<sup>130</sup>

---

<sup>126</sup> *Idem, ibidem*, p. 202-203.

<sup>127</sup> Lembrando que essa análise se data o final da década de 1990.

<sup>128</sup> *Idem, ibidem*, p. 204.

<sup>129</sup> *Idem, ibidem*, p. 207.

<sup>130</sup> *Idem, ibidem*, p. 207.

A passagem de um urbanismo baseado em conceitos de *embelezamento* e *melhoramento*, no final do século XIX e início do século XX, para um urbanismo baseado em conceitos de *ciência*, *técnica* e *eficiência* também é descrita por Ermínia Maricato em sua análise do planejamento urbano no Brasil. Para a autora, a cidade agora precisa ser eficaz, por se tratar da cidade da produção capitalista. O embelezamento já não mais convence<sup>131</sup>.

O discurso jurídico urbanístico brasileiro, desde seu início, demarca essa passagem de um urbanismo do embelezamento para um urbanismo com *base científica*, como se essa fosse uma das razões, implícita ou explícita, da legitimidade das normas urbanísticas vigentes naquele momento. Qual seria a legitimidade dessas normas hoje, sua pretensa construção democrática ou sua base científica?

O Plano Agache<sup>132</sup> foi também pioneiro na propositura de legislação urbana, integrando projetos de lei<sup>133</sup>. Em *Urbanismo e modernidade*<sup>134</sup>, Fernando Diniz Moreira relata que “O processo de contratação de Agache representou as aspirações de uma geração de urbanistas brasileiros, e revela muito sobre o processo de afirmação do Brasil.”<sup>135</sup> A descrição que o autor faz da formação da disciplina do urbanismo – valendo-se das ideias de Agache<sup>136</sup> e, principalmente, da ideia de *urbanismo* – é muito semelhante à reformulada por Anhaia Mello e reproduzida por Hely Lopes Meirelles e tantos outros até hoje na doutrina jurídica urbanística.

A nova disciplina do urbanismo, como concebida pelos franceses, procurou formular uma outra forma de pensar as cidades, estabelecendo conhecimento, vocabulário e métodos de observação e análise diferentes, como o próprio Agache definiu em 1913:

(...) a nova ciência de construir e planejar a cidade. É uma ciência aplicada, pois tem um objetivo prático: controlar o desenvolvimento e o crescimento da cidade... Esta nova ciência agrega conhecimentos de diferentes disciplinas. O urbanismo integra o conhecimento do técnico, do sociólogo, do engenheiro, do higienista em uma nova unidade. (Agache, 1914, *apud* Bruant, 1994: 170)

---

<sup>131</sup> MARICATO, Ermínia. *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias*, p. 137 e 138.

<sup>132</sup> Plano elaborado por Alfred Agache.

<sup>133</sup> Villaça “Finalmente alguns poucos planos tinham propostas de leis. Nesse particular o Plano Agache foi também pioneiro. Apresentou vários projetos, com todo detalhe, tecnicamente perfeitos. Só que apenas um deles, o Projeto de Regulamento Regional (que apesar do nome versava sobre remodelações de edifícios, logradouros ou loteamentos) tinha quase duzentos artigos.” VILLAÇA, Flávio. *Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil*, 1999, p. 214.

<sup>134</sup> MOREIRA, Fernando Diniz. *Urbanismo e modernidade: reflexões em torno do Plano Agache para o Rio de Janeiro*, 2007.

<sup>135</sup> *Idem, ibidem*, p. 96.

<sup>136</sup> Para o autor, Alfred Agache (1875-1959) teria sido figura essencial do movimento de institucionalização do urbanismo no mundo. *Idem, ibidem*, p. 96.

Agache considerava o urbanismo uma combinação de ciência, arte e filosofia social. Essa nova ciência teria o papel de coordenar diferentes disciplinas e aplicá-las à cidade:

*Urbanismo é uma ciência e uma arte, e sobretudo, uma filosofia social. Entende-se por Urbanismo o conjunto de regras aplicadas ao melhoramento da edificação, do arruamento, da circulação e do descongestionamento das artérias públicas. É a remodelação, a extensão e o embelezamento de uma cidade levados a efeito mediante um estudo metódico da geografia humana e da topografia urbana, sem descuidar as soluções financeiras (Agache, 1930: 4).<sup>137</sup>*

Embora Hely Lopes Meirelles se baseie em Agache e Anhaia Mello, não se limita aos seus conceitos na descrição do *urbanismo*. O autor se vale, para definir o *urbanismo*, de conceitos originários da escola francesa, que teriam sido superados pela concepção inglesa, para a qual o *urbanismo* visaria a unidade fundamental entre *Homem e Natureza*<sup>138</sup>. Meirelles toma como referências Gaston Bardet<sup>139</sup>, representante da escola francesa, e Patrick Geddes<sup>140</sup>, escocês<sup>141</sup>.

A nosso ver, a forma como Meirelles se apropria das ideias de Patrick Geddes sobre o urbanismo é relevante, pois representa um padrão de como o discurso jurídico se atualiza em relação à teoria do urbanismo, sem questionar, no entanto, suas bases estabelecidas e, principalmente, sem problematizar a incompatibilidade das ideias das diferentes teorias que apresenta. O conceito de Geddes é tratado como uma evolução em relação ao conceito de Bardet, mas não como uma crítica ao modelo progressista, que é o que ele representa. O mesmo acontece, posteriormente, com a crítica formulada por L. Mumford: suas ideias são mencionadas na doutrina jurídica, mas não chegam a fazer com que os fundamentos do modelo progressista sejam questionados.

---

<sup>137</sup> *Idem, ibidem*, p. 96 e 97.

<sup>138</sup> “O conceito de urbanismo evoluiu do estético para o social. Nos seus primórdios fora considerado como arte de embelezar a cidade – *embellir la ville* – segundo a expressão dos precursores da escola francesa. Modernamente o conceito francês está superado pela concepção inglesa do desenvolvimento unificado dos recursos de uma nação ou de uma região, visando estabelecer a unidade fundamental entre a Natureza e o Homem – *unity of nature and mankind*. O urbanismo contemporâneo tem o triplo objetivo de *humanização, ordenação e harmonização* dos ambientes em que vive o Homem: o *urbano* e o *rural*.”. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro, Volume I*, 2ª edição, revista e ampliada. São Paulo: Revista do Tribunais, 1964, p. 306 e 307.

<sup>139</sup> Gaston Bardet. *Le Nouvel Urbanisme*, 1948, p. 43.

<sup>140</sup> Patrick Geddes, *Cities in Evolution*, 1949, pag 19 e segs.

<sup>141</sup> “Na feliz expressão de GEDDES, o urbanismo é a ‘arte social’, ou, mais adequadamente, ‘a arte de realizar o bem coletivo’, valendo-se de todos os fatos e fatores aptos a propiciar conforto ao indivíduo e harmonia à comunidade”. “É o que BARDET qualifica de ‘urbanismo para o homem’, ou seja, a procura das melhores condições para o ‘ser humano’ – o indivíduo. Nesta ordem de ideias, ROSIER considera o urbanismo como uma ‘arte utilitária’, que visa trazer soluções para os problemas decorrentes da existência e extensão de cidades modernas.”. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro, Volume I*, 2ª edição, revista e ampliada. São Paulo: Revista do Tribunais, 1964, p 307.

Entre os autores brasileiros, Meirelles menciona aqueles que teriam sistematizado ou contribuído para a reflexão sobre o *urbanismo* no Brasil. Entre eles, Anhaia Mello - do qual cita diversas obras escritas na década de 1950, como *Engenharia e urbanismo* (1954) - e Antônio Bezerra Baltar, autor de *Introdução ao planejamento urbano* (1947). Deles, Meirelles incorpora, de alguma forma, a ideia de funcionalidade urbana como parte do próprio conceito de *urbanismo*. Em comum, os dois autores trazem uma definição do urbanismo relacionada à arte e à ciência.

Entre nós, Anhaia Mello – o sistematizador do urbanismo no Brasil – explica que o urbanismo tem aspectos artísticos, científicos e filosóficos, porque “é fundamentalmente uma arte – criação de sínteses novas; uma ciência – que estuda metodicamente os fatos; e uma filosofia – com a sua escala própria, preservando, impondo e exigindo a precedência de valores humanos e espirituais em face dos mecânicos e imobiliários.”<sup>142</sup> (p. 307)

Conceito idêntico nos é dado por BEZERRA BALTAR – eminente professor da Universidade do Recife – que concluiu: “Em suma, o que entendemos hoje por urbanismo é uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano visando o bem-estar coletivo – através de uma legislação, de um planejamento e da execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: *habitação, trabalho, recreação* do corpo e do espírito, *circulação* no espaço urbano. Uma ciência capaz de definir esse objetivo, uma técnica e uma arte capazes de realizá-lo. Uma disciplina de síntese”.<sup>143</sup>

O elo entre essa forma de pensar a cidade e a formação do pensamento jurídico urbanístico brasileiro fica evidente na descrição que Fernando Diniz Moreira faz da apropriação dessas ideias pelos *engenheiros especializados em urbanismo*, entre eles Anhaia Mello, que passariam, a partir da década de 1920, a pressionar por leis de zoneamento e códigos de construção<sup>144</sup>. Parece-nos relevante o fato de os urbanistas pressionarem por leis de zoneamento e códigos de construção, pois em nossa hipótese isso se relaciona com a utilização da forma jurídica para impor não apenas as normas propriamente ditas, mas a legitimação de uma visão do fenômeno urbano. Neste caso, em especial, trata-se de um grupo que procura legitimar e institucionalizar um determinado *saber* do qual também derivam técnicas de aplicação. A nosso ver, é relevante o papel dos *urbanistas* no processo de legitimação da ideia de necessidade de planos com base técnica e científica<sup>145</sup>.

---

<sup>142</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro, Volume I*, 2ª edição, revista e ampliada. São Paulo: Revista do Tribunais, 1964, p. 307.

<sup>143</sup> *Idem, ibidem*, p. 307 e 308.

<sup>144</sup> Sarah Feldman descreve a influência de Anhaia Mello e do urbanismo norte-americano na Prefeitura de São Paulo.

<sup>145</sup> “No país, durante os anos 1920, teve início uma longa discussão sobre a cidade brasileira e sua transformação em uma metrópole moderna. Nesta década, emergiu uma geração de engenheiros especializados

Conforme descreve Sarah Feldman<sup>146</sup>, Anhaia Mello fundou a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, da qual foi seu primeiro diretor, e realizou um esforço para demarcar um território para o urbanismo separado da arquitetura e da engenharia, razão pela qual se empenhou na divulgação dos conceitos do urbanismo, em especial do urbanismo norte-americano que tinha o zoneamento como principal instrumento de planejamento<sup>147</sup>. Também exerceu forte influência no processo descrito por Sarah Feldman como uma reestruturação do setor de urbanismo da administração municipal de São Paulo na segunda metade da década de 1940, processo que, além de introduzir a ideia de um plano para a cidade com mais força, significou a ampliação da competência do departamento de urbanismo na administração municipal<sup>148</sup>. A descrição do período entre 1947 e 1961 - no qual as “ideias que vinham sendo difundidas e reivindicadas por Luis Inácio Romero de Anhaia Mello, em palestras e textos publicados nas revistas especializadas, desde o final dos anos 20, penetram na máquina administrativa paulistana”<sup>149</sup> -, é significativa por mostrar, a partir de que ideias, o pensamento urbanístico brasileiro se institucionalizava.

Dois elementos, a nosso ver, fundamentais para compreensão desse período, que antecede às primeiras manifestações sobre um direito relacionado ao urbanismo no Brasil, eram o desejo de modernização das cidades brasileiras e a crença de que isso poderia ser alcançado por meio da arquitetura e do urbanismo brasileiro, fortemente influenciados por urbanistas estrangeiros em especial franceses e americanos, no caso de Anhaia Mello. A

---

em urbanismo que incluía figuras como Ulhôa Cintra, Prestes Maia, Anhaia Mello, Armando de Godoy e José Estelita. Essa geração trazia novas ideias e novos instrumentos de urbanismo, atualizados em relação aos da Europa e dos Estados Unidos. *Os novos profissionais começaram a pressionar por leis de zoneamentos, códigos de construção, levantamentos, e a introduzir novos temas na agenda urbana, como custos financeiros, áreas verdes e habitação.* Eles procuraram inculcar na sociedade a necessidade de planos urbanos feitos com base técnica e científica.

No final da década havia uma grande demanda por planos, e o urbanismo havia ganhado certa legitimidade perante as elites políticas.” MOREIRA, Fernando Diniz. *Urbanismo e modernidade: reflexões em torno do Plano Agache para o Rio de Janeiro*, 2007, p. 97 e 98 (grifos nossos).

<sup>146</sup> Sarah Feldman, *A americanização do setor de urbanismo da Administração Municipal de São Paulo*.

<sup>147</sup> *Idem, ibidem*, p. 224 e 225.

<sup>148</sup> “O período de 1947 a 1961 se situa entre duas administrações de Prestes Maia na Prefeitura de São Paulo, e pode ser caracterizado como o momento em que as ideias que vinham sendo difundidas e reivindicadas por Luis Inácio Romero de Anhaia Mello, em palestras e textos publicados nas revistas especializadas, desde o final dos anos 20, penetram na máquina administrativa paulistana. É nesse momento que a organização, a visão de plano difundida e as práticas desenvolvidas no setor de urbanismo evidenciam uma clara identificação com o *planning* que se desenvolve nas primeiras décadas do século, nos Estados Unidos. A criação do Departamento de Urbanismo, em 1947, no interior da Secretaria de Obras e Serviços Municipais, com a competência de ‘elaboração, realização e defesa do Plano da Cidade’, representa o *turning point* no perfil do setor que vinha se construindo nas três primeiras décadas do século XX.” In: (Sarah Feldman, *O zoneamento ocupa o lugar do Plano: São Paulo, 1947-1961, 1997*, disponível em <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4000216/mod\\_resource/content/1/FELDMAN\\_Sarah\\_Zoneamento Plano\\_1997.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4000216/mod_resource/content/1/FELDMAN_Sarah_Zoneamento_Plan_1997.pdf)>, acesso em 16 de outubro de 2018.)

<sup>149</sup> *Idem, ibidem*.

influência do *urbanismo* norte-americano no Brasil, inclusive pela através do próprio Anhaia Mello, já se vê refletida na doutrina jurídico-urbanística da obra de Hely Lopes Meirelles de 1964. Meirelles, em nota de rodapé sobre a regulamentação edilícia, comenta que urbanistas ingleses e norte-americanos distinguem três tipos de regulamentação edilícia: *Building-Code*, *Housing-Code* e *Zoning Regulation*<sup>150</sup>.

Alguns outros elementos do pensamento sobre a cidade de Anhaia Mello, descritos por Nadia Someck, a nosso ver também sedimentam o direito urbanístico. Segundo a autora, tendo como referência o urbanismo alemão, Anhaia Mello acreditava na transformação da cidade industrial em um organismo a serviço da população, uma vez tornada *a política serva da ciência*. Outro elemento é a questão da obrigatoriedade de planos urbanísticos para cidades com mais de um determinado número de habitantes, elemento que faz parte de nossa legislação até os dias de hoje e que remonta à Lei Cornuder francesa (1919) e ao Town Planning Act (1908), inglês, que obrigavam, respectivamente, cidades com mais de 10 e 20 mil habitantes a ter um projeto de ordenamento, embelezamento e extensão. No caso da lei francesa, um plano de melhoramento e de extensão; no caso da lei inglesa, além desses dois planos, a necessidade de um plano de cunho sanitário que definiria o número de prédios a serem construídos por hectare e sua altura. De um ponto de vista mais abrangente, duas ideias centrais do pensamento de Anhaia Mello influenciam o pensamento jurídico urbanístico até os dias atuais: a atribuição de um caráter científico ao urbanismo e a ideia de urbanismo como *cooperação, tarefa da comunidade inteira*, inspirada na experiência do urbanismo democrático norte-americano<sup>151</sup>. A nosso ver, essas duas ideias representam hoje,

---

<sup>150</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro, Volume I*, 2ª edição, revista e ampliada. São Paulo: Revista do Tribunais, 1964, p. 319.

<sup>151</sup> Segundo Raquel Rolnik “Durante o largo período em que Prestes Maia exerceu seu mandato na Prefeitura, uma nova visão de plano se forjava no meio técnico envolvido com temas de urbanismo. Liderada por Anhaia Mello, que saiu da Escola Politécnica para criar e dirigir a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo em 1948... [...]

As posições de Anhaia Mello, ao atribuir um caráter científico ao urbanismo, identificavam-se com a cientificização da política, um dos componentes presentes no ideário da Revolução de 1930. Porém, admirador incontestado da experiência democrática do urbanismo norte-americano, acreditava que “preparar o ambiente é conquistar a opinião pública, o soberano poder do mundo. A opinião pública, disse Lincoln, é tudo; sem ela nada pode ter êxito, com ela nada pode falhar”.

[...]

Essas e outras idéias de Anhaia Mello tiveram mais ressonância a partir da redemocratização, que começou a ocorrer em 1945, com a retomada das eleições para a Câmara Municipal. Se suas visões do urbanismo como ciência e da política como serva da ciência identificavam-se com o ideário de 30, sua concepção do urbanismo como “cooperação, tarefa da comunidade inteira” desabrocha sob os ares da democratização. Suas idéias conseguiram angariar vasto apoio entre os arquitetos – que desde 1943, se separaram do Instituto de Engenharia, fundando o Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB –, e desembocaram na decisão do arquiteto Cristiano Stockler das Neves, prefeito em 1947, de convocar e organizar uma Comissão do Plano Diretor, independente e paralelamente à própria estrutura da Prefeitura.”. ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei*, 1997, p. 193 e 194.

no pensamento jurídico urbanístico, um dos embates ocultos pela definição da verdade sobre a atuação no território.

A funcionalidade urbana é um conceito chave para se compreender o pensamento jurídico urbanístico brasileiro, fortemente influenciado pelas ideias de Le Corbusier e sua *Carta de Atenas*, citada por Hely Lopes Meirelles em 1957<sup>152</sup>, e ainda tida como a principal referência para se pensar a questão urbana por boa parte da doutrina jurídica, que reproduz o mantra das quatro funções da cidade: moradia, trabalho, circulação e lazer. Inclusive, muitas vezes reduzindo o direito à cidade às funções previstas na *Carta de Atenas* e ignorando o conflito teórico que isso representa<sup>153</sup>. É preciso reconhecer, no entanto, essa forte presença no pensamento jurídico urbanístico brasileiro também pelo contexto nacional da construção de Brasília, cidade inspirada nos ideais progressistas.

A crença no avanço da ciência e da técnica, que resultaria no aperfeiçoamento dos *instrumentos de civilização*, é explícita. É ela que justifica, por exemplo, a revisão frequente dos planos e não a dinâmica da sociedade e do fenômeno urbano<sup>154</sup>. A própria cidade, para Meirelles, é o lugar do homem civilizado, onde os meios técnicos e legais devem determinar as melhores condições de habitação, trabalho, lazer e circulação<sup>155</sup>. O autor também exprime, tendo como justificativa a *Carta de Atenas*, uma visão do planejamento municipal como uma *necessidade imperiosa e inadiável*<sup>156</sup>.

Ainda que se falasse, à época, de um eventual direito do *urbanismo*, e fosse ainda o início no Brasil da reflexão sobre o tema no campo jurídico, a partir da doutrina italiana de

---

<sup>152</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro, Volume I*, 1ª edição. São Paulo: Revista do Tribunais, 1957, p. 385.

<sup>153</sup> Sobre o conceito de direito à cidade na doutrina jurídica urbanística, ver descrição detalhada de uma abordagem teórica na dissertação de Bianca Margarita Damin Tavolari, *Direito e cidade: uma aproximação teórica*, 2015.

<sup>154</sup> Nas palavras do autor, “Como as conquistas diuturnas da ciência e da técnica renovam, a cada momento, os conhecimentos humanos e aperfeiçoam os instrumentos de civilização, necessário se torna a revisão frequente dos planos, para que se mantenham sempre atualizados e aptos a realizar os seus fins.” MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro, Volume I*, 2ª edição, revista e ampliada. São Paulo: Revista do Tribunais, 1964, p. 345.

<sup>155</sup> Conforme o autor, “A cidade é o *habitat* do homem civilizado, mas o excessivo crescimento das urbes, a complexidade de seus elementos, o tumulto de sua população, o conflito de interesses desumanizam a vida urbana e tendem a subordinar os hábitos naturais do cidadão às exigências artificiais da cidade. Necessário é que os próprios cidadãos reajam contra essa inversão de situações, ordenando por meios técnicos e legais o desenvolvimento e a estrutura da cidade, de modo a mantê-la nas melhores condições de habitação, trabalho, lazer e circulação.” *Idem, ibidem*, p. 350.

<sup>156</sup> De acordo com Meirelles, “A planificação municipal é hoje reconhecida como uma necessidade imperiosa e inadiável, como proclamou a Carta de Atenas, resultante do Congresso Internacional de Urbanismo, reunido na Grécia, em 1933...” *Idem, ibidem*, p. 348.

“A planificação, como é intuitivo, impõe limites ao *uso* da propriedade particular e ao *exercício* de atividades individuais, consideradas no Plano Diretor como necessárias ao bem-estar social e ao desenvolvimento racional e ordenado da área planificada.” *Idem, ibidem*. p. 342.

Virgílio Testa, alguns dos elementos que ali se configuram são temas do direito urbanístico até os dias de hoje. São descritos pelo autor, por exemplo, o controle técnico funcional da construção; as limitações urbanísticas<sup>157</sup>; o loteamento<sup>158</sup>; a proteção paisagística e monumental<sup>159</sup>. Além disso, o conceito utilizado para se referir ao instrumento de planejamento urbano é o plano diretor<sup>160</sup>. Tudo isso já fazendo parte dos temas tratados pelo autor, no ano de 1957, em *Direito municipal brasileiro*. Naquele momento, pode-se dizer que, em grande medida, tanto a teoria e a prática do *direito urbanístico* no Brasil se orientavam, preponderantemente, por modelos estrangeiros, sem uma reflexão sobre a implicação da importação de ideias para um contexto distinto.

Ainda assim, a 2ª edição de *Direito municipal brasileiro* (1964), no capítulo dedicado ao urbanismo e planejamento municipal, traz um item que trata da *Habitação e Reforma Urbana*, referindo-se ao *Primeiro Seminário de Habitação e Reforma Urbana* realizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) em 1963, nas cidades de Petrópolis e São Paulo.<sup>161</sup>

---

<sup>157</sup> De acordo com o autor, “Em nossos dias a regulamentação edilícia objetiva dois aspectos bem distintos, embora oriundos das mesmas exigências sociais, e tais são o *controle técnico-funcional da construção* e as *limitações urbanísticas* propriamente ditas. Ninguém melhor que Virgílio Testa evidenciou a distinção entre essas duas modalidades de imposição administrativa...”

[...]

O *controle técnico-funcional da construção*, como atividade de polícia administrativa, expressa-se em imposições mínimas de habitabilidade das obras individualmente consideradas, visando a assegurar solidez à edificação e salubridade e conforto para seus ocupantes. Tais prescrições são feitas, comumente, pelo *Código de Obras municipal*, que provê desde a feitura do projeto até a execução (alvará de construção) e conclusão da obra (alvará de habitação – “habite-se”), e reprime as construções irregulares e clandestinas.

[...]

Paralelamente ao Código de Obras vigem as normas edilícias complementares dispendo sobre o ordenamento da cidade e a proteção paisagística e monumental, as quais, em conjunto, estabelecem as limitações urbanísticas propriamente ditas, que veremos a seguir.

<sup>158</sup> Loteamento. O *loteamento* constitui o processo comum de subdivisão voluntária do solo urbano, ou urbanizável, para fins de habitação, comércio e indústria. Não há na legislação uma conceituação precisa de loteamento. O tratadista CAMPOS BATALHA considera-o “uma operação de fato, que se utiliza dos dados técnicos da agrimensura. Consiste em dividir a área ou em gleba ou em outras tantas porções autônomas, com possibilidade de vida própria”<sup>158</sup>.

[...]

Como processo ou atividade de repartição do solo urbano ou urbanizável, o loteamento se sujeita a normas jurídicas de duas ordens: civis e administrativas. As normas civis visam garantir aos compradores de lotes a legitimidade dos títulos de propriedade e a transferência regular do domínio ao término do pagamento do preço; as normas administrativas almejam assegurar ao loteamento os equipamentos urbanísticos mínimos necessários à habitabilidade da área loteada.” *Idem, ibidem*. p. 332.

<sup>159</sup> *Idem, ibidem*, p. 336.

<sup>160</sup> Que para o autor “Deve ser a expressão técnico-legal das próprias e legítimas aspirações dos municípios, quanto à ordenação do desenvolvimento do território municipal – cidade e campo –, no seu aspecto físico (plano urbanístico propriamente dito) e social (organização comunitária).” *Idem, ibidem*. p. 341 e “A elaboração do Plano Diretor do Município é tarefa técnica, árdua e paciente...” *Idem, ibidem*. p. 351.

<sup>161</sup> Sobre as propostas decorrentes do Seminário ver: BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, 2007.

Possivelmente, é o primeiro momento em que a doutrina jurídica trata de um direito habitacional relacionado à questão do urbanismo.

Ao que parece, o autor inaugura, mesmo que não necessariamente de propósito, o que, a nosso ver, representa hoje uma das principais linhas do pensamento jurídico urbanístico, que atrela o direito urbanístico ao ideário da reforma urbana. Linha de pensamento que considera o marco jurídico urbanístico, representado pela Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, ao mesmo tempo resultado e instrumento da luta pela reforma urbana no Brasil<sup>162</sup>.

Nas palavras do próprio autor é possível reconhecer a ideia de agravamento da crise habitacional que demanda a urgente atuação do Estado, discurso que ainda justifica a atuação do Estado no território<sup>163</sup>.

O autor chega a citar *favelas, cortiços e mocambos*, ainda que de forma indireta, como elementos indesejáveis na formação da cidade pela ausência de salubridade<sup>164</sup>. A *favela* - traduzida no pensamento jurídico urbanístico com diversos conceitos utilizados simultaneamente ao longo de décadas, na disputa pelo significado e pelo seu efeito, tais como *invasão, ocupação ilegal, ocupação irregular, ocupação informal*, etc. - é o *outro* da norma urbanística. Seja qual for a justificativa, o ordenamento formal da cidade sempre colocará à margem aqueles que não têm condições de cumprir a regra. Obviamente com efeitos distintos, dependendo da estrutura da sociedade e da própria regulação estabelecida pela norma.

As limitações administrativas ou urbanísticas são, para o autor, a tradução jurídica do ordenamento territorial. A justificativa a partir das limitações administrativas parece esconder a realidade de que, ao mesmo tempo que se impõe limites ao uso da propriedade, define-se como ela pode ser usada, estabelece-se um padrão a ser seguido e um recorte de quem pode, portanto, acessá-la.

---

<sup>162</sup> Uma periodização da luta pela reforma urbana no Brasil pode ser encontrada em: AMORE, Caio Santo. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade – um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade*, 2013.

<sup>163</sup> Nabil Bonduki e Ana Paula Koury afirmam que o documento final do Seminário reflete questões debatidas até os dias de hoje em relação ao problema urbano e habitacional: “O documento final do Seminário parte de uma série de considerandos e afirmações, que demonstra que as principais questões que até hoje estão presentes nas análises do problema urbano e habitacional já estavam identificadas no período que antecedeu a criação do BNH.”. BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. *Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana*, 2007.

<sup>164</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro, Volume I*, 2ª edição, revista e ampliada. São Paulo: Revista do Tribunais, 1964, p. 376 e 377.

O conceito de limitação ao uso propriedade dá uma falsa ideia de que as normas de direito urbanístico não obrigam a nada, apenas limitam o uso da propriedade em prol do bem-estar social. A ideia que passa é que um eventual direito do urbanismo tivesse esse caráter social e coletivista, que justificasse a intervenção na propriedade privada para o bem-estar da população, amparado na ideia de neutralidade do urbanismo.

Não se trata, aqui, de desqualificar a ideia de intervenção na propriedade privada por meio das limitações urbanísticas/administrativas, mas de reconhecer os limites que o conceito apresenta para tematizar outras dimensões da relação do direito com o fenômeno urbano e com a disciplina do urbanismo em especial. É uma forma reducionista e atenuada de traduzir toda a ação do urbanismo, na medida em que esconde a ação de um poder que, por meio do Estado, procura uniformizar o espaço e, com isso, as relações sociais, “pois a uniformização do espaço físico nada mais é do que a pretensão velada de dar um sentido único para as relações sociais.”<sup>165</sup>.

O conceito de bem-estar social está por trás da justificativa para a ação urbanística do Estado, que atua por meio da imposição de limitações urbanísticas ao uso da propriedade. O próprio urbanismo teria como objetivo propiciar *o maior bem para o maior número*:

Os *objetivos do urbanismo*, no consenso da doutrina contemporânea, foram ampliados no sentido de ordenar as funções-chaves da vida urbana, almejando propiciar *o maior bem para o maior número*.

Dentro dessa concepção as limitações urbanísticas podem e devem abranger todas as atividades e setores que afetam o bem-estar social na cidade e no campo, nas realizações materiais e na vida comunitária. Para isso o urbanismo prescreve e impõe normas de desenvolvimento, de funcionalidade, de conforto e de estética da cidade, e planifica suas adjacências, racionalizando o uso do solo...<sup>166</sup>

O conceito de bem-estar social é utilizado para justificar a ação urbanística do Estado, não necessariamente, por esse ser o objetivo do urbanismo, apesar de o discurso jurídico

---

<sup>165</sup> Na feliz expressão de Rosângela Lubardelli Cavallazzi, que inspira nosso trabalho: “Direito e Urbanismo são estudos que implicam na ordenação de espaços, ou seja, de relações sociais, pois a uniformização do espaço físico nada mais é do que a pretensão velada de dar um sentido único para as relações sociais.

A abordagem interdisciplinar que articula Direito com Urbanismo exige uma consequente visão pluralista, abdicando muitas vezes, audaciosamente, da própria referência monista do ordenamento jurídico. Essa opção teórico-metodológica não exclui a consideração da forma como o elo fundamental (dogmático) entre os dois campos do conhecimento.”. CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; d’OLIVEIRA, Sônia A. Cocq. “Práticas sociais instituintes e sua tradução jurídica urbanística”. In: *Direito em Revista*, organizadoras Maria Guadalupe Piragibe da Fonseca e Rosângela Lunardelli Cavallazzi. Rio de Janeiro: Letra Capital: OAB/RJ: UNIGRANRIO, 2004, pags. 151-182, p. 151).

<sup>166</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro, Volume 1*, 2ª edição, revista e ampliada. São Paulo: Revista do Tribunais, 1964, p. 308.

mitificar o urbanismo. O conceito de bem-estar social está presente na Constituição de 1946 como justificativa e referencial para o condicionamento do uso da propriedade<sup>167</sup>, precedendo para a doutrina à função social da propriedade da Constituição de 1988.

À semelhança das funções atribuídas pelo autor ao urbanismo, são definidos os objetivos da política urbana na Constituição Federal de 1988, que *tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*. E também de certa forma o mesmo conceito, ainda que ampliado, é reproduzido no Estatuto da Cidade que, conforme o parágrafo único do artigo 1º, *estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental*.

Não se pode ignorar também sua vinculação à ideia de *Estado de bem-estar social*, que caracteriza o período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial nos países centrais, até a crise do petróleo no início dos anos 1970, quando o liberalismo volta a se impor, dessa vez, por meio das chamadas políticas neoliberais. Essa é, certamente, uma das possíveis chaves de análise das formas de pensar o direito urbanístico na sua tensão entre regulação e emancipação, na medida em que, para nós, convivem hoje um pensamento jurídico urbanístico da ordem e um do bem-estar social com uma política urbana de matriz neoliberal, esta última pouquíssimo tematizada na doutrina jurídico urbanística contemporânea.

A nosso ver, o conceito de bem-estar social deve ser compreendido entre os conceitos vagos e universalizantes utilizados no discurso jurídico para justificar a ação do Estado, dando legitimidade às normas urbanísticas no contexto do Estado de Direito. Não passa despercebida sua utilização, pelo autor, na justificativa da ação urbanística do Estado no ordenamento territorial e zoneamento<sup>168</sup> e em diversos outros contextos em que sua atuação precisa ser legitimada.

---

<sup>167</sup> Conforme Meirelles, “CF 1946, Art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos. Segundo o próprio autor, ao debater sobre a autonomia do direito do urbanismo, “Não vamos a esse extremo de admitir uma disciplina jurídica autônoma para o estudo e sistematização das limitações urbanísticas, porque as consideramos uma das espécies do gênero ‘limitação administrativa’ sujeita a regras peculiares do Direito Administrativo e do Direito Municipal, e os princípios mais amplos do Direito Constitucional, que autoriza o condicionamento do uso da propriedade em prol do bem-estar social. Mas é inegável que as limitações urbanísticas, como manifestação do poder de polícia administrativa, se expressam em normas e provimentos legais com objetivos próprios e diversificados dos das demais limitações administrativas.”. *Idem, ibidem*, p. 309-310.

<sup>168</sup> Veja como o autor se utiliza do conceito: “Ordenamento da cidade. O *ordenamento da cidade* é obtido através de *limitações administrativas* ao uso da propriedade e principalmente ao direito de construir. Visando a proteção dos diferentes bens que integram o conjunto urbano. Tradicionalmente, os autores as classificam em limitações de higiene, segurança e estética. Essa classificação, todavia, se nos afigura incompleta e superada

### 1.1.1. Direito e urbanismo como resultado e necessidades *naturais* do processo civilizatório

Ainda que a obra de Hely Lopes Meirelles, no final da década de 1950, seja a primeira a refletir juridicamente sobre o urbanismo, é na década de 1970 que foi publicada aquela que pode ser considerada a primeira obra dedicada ao tema no Brasil: *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico* (1975), de Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>169</sup>. Na primeira metade da década de 1970, como resultado do amplo processo de difusão e institucionalização do urbanismo das décadas anteriores, como veremos, acontecem os primeiros esforços de definição do que seria o direito urbanístico. Também tomaremos como referência do período *O direito urbano como disciplina e categoria autônoma de estudo*, de Claudio Vianna de Lima, e a obra coletiva do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), *O município e o direito urbano* (1973).

As duas obras apresentam o direito urbanístico como resultado de um processo civilizatório, o que não se distancia em nada da crença sobre o urbano e o urbanismo refletido por Hely Lopes Meirelles. A nosso ver, os textos refletem bem o tratamento inquestionável (e até mítico) que o *urbanismo* recebe no discurso jurídico urbanístico, como resultado do processo civilizatório que teria unido direito e urbanismo. Outro ponto que merece destaque é que, a essa altura da formação do direito urbanístico, o conceito de direito urbano ou urbanístico estava em debate, o que, a nosso ver, é relevante por contribuir para a determinação ou compreensão dos caminhos da delimitação de sua verdade e pelo fato de a

---

em face da nova concepção de *urbanismo*, que alargou seus domínios para muito além da salubridade e embelezamento das cidades, como já vimos precedentemente.

A extensão e complexidade do agregado urbano passaram a exigir *limitações urbanísticas* em todos aqueles aspectos em que o uso do solo e a execução de construções afetam a vida coletiva. Diante das novas exigências do bem-estar social surgiram novas e diversificadas restrições ao uso da propriedade e as construções urbanas, que nos permitem classificá-las em cinco grupos bem distintos, consoante o interesse público tutelado, a saber: *limitações de proteção ao domínio público; de proteção à salubridade urbana; de proteção à funcionalidade urbana; proteção à segurança urbana; e de proteção estética, paisagística e monumental.*” *Idem, ibidem*, p. 324.

“**Zoneamento.** O *zoneamento* (*zoning – zonage – zonizzazione*) consiste na repartição do solo segundo a precípua destinação urbanística. Na conceituação da *Carta do Andes*, o zoneamento é um instrumento legal de que dispõe o Poder Público para controlar o uso da terra, as densidades de população, a localização, a dimensão, o volume dos edifícios e seus usos específicos, em prol do bem-estar social.” *Idem, ibidem*, p. 329.

<sup>169</sup> Embora dois anos antes, Sergio Ferraz tenha articulado os dois temas, direito urbanístico e ecológico, em *Formas de intervenção na propriedade privada. O domínio eminente do Estado e o seu poder de propulsão. As limitações administrativas e a desapropriação*, p. 87-89.

doutrina se basear em uma visão individualista do ser humano para justificar a intervenção do Estado.

Como está explícito em seu título, a *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico* (1975) não trata apenas do direito urbanístico, mas também do direito ecológico, o que chamaríamos hoje de direito ambiental, inaugurando uma linha de abordagem que, embora a nosso ver não seja hegemônica, inclui o direito urbanístico no âmbito do direito ao meio ambiente, no caso, do direito que se relaciona ao meio ambiente construído. Para o autor, o direito urbanístico seria um capítulo especial do direito ecológico, ambos resultados do desenvolvimento de duas *novas grandes disciplinas de síntese* no século XX.

A visão de duas novas disciplinas de síntese desenvolvidas neste século, a noção de continência e a identificação de suas respectivas fronteiras comuns com o Direito, despontando o Direito Ecológico, e nele compreendido como capítulo especial o Direito Urbanístico, conduzem ao tema principal.<sup>170</sup>

A grande promessa da modernidade, de racionalização da vida social, permeia fortemente a formação do pensamento jurídico urbanístico brasileiro. A ideia de um direito que nasce de uma disciplina síntese, e não dos costumes, por si só já demonstra a sua crença no desenvolvimento de um conhecimento racional, científico, que deve informar as normas de conduta relacionadas à apropriação do território. A visão evolucionista que o autor apresenta do urbanismo reforça tal ideia. Nesse sentido, para o autor, o urbanismo de alguma forma se insere no processo evolutivo vivido nos últimos três séculos – Era artesanal; apogeu da Era Industrial; e início da Era Científica Tecnológica –, demonstrando toda a crença nas possibilidades da ciência e na racionalização do mundo.

Acompanhamos o despertar da racionalização integral de todas as formas de trabalho em busca de otimização, tanto quantitativa quanto qualitativa, das soluções, apoiada nas técnicas de decisão, na pesquisa extensa e intensa e numa informática cada vez mais avançada, para atender a uma sociedade mais consciente exigente e dinâmica.

O século XIX ficou marcado na História como o Século das Luzes; notável plêiade de estudiosos alargaram e aprofundaram o conhecimento humano, diversificando as ciências abstratas, físicas e sociais. Os *sábios*, mais ou menos enciclopédicos, dos séculos anteriores cederam lugar aos *cientistas*, devotados a um ramo determinado do conhecimento que aprofundaram incansavelmente.

[...]

A descoberta de maravilhas científicas em cada setor reforçava a ideia de que a especialização e o aprofundamento comporiam o método perfeito para a aquisição do conhecimento e do domínio da natureza. (p. 49)

---

<sup>170</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico*, 1975, p. 59.

Não só o urbanismo seria resultado dessa evolução como iria além. O *urbanismo*, para o autor, seria fruto de uma evolução ou de *um passo adiante*, dado no século XX, em relação à especialização: o surgimento do *especialista da síntese* e do *urbanismo* como disciplina multidisciplinar<sup>171</sup>.

O autor considera que esse conceito clássico teria sido superado com uma maior amplitude de competências, visto que teria passado a abranger “todos os aspectos do interrelacionamento entre o homem e os espaços por ele habitados, assumindo, em breve tempo, posição eminente entre as disciplinas síntese.”<sup>172</sup> A denominação originária também teria ficado ultrapassada e o urbanismo seria considerado *ciência, técnica e arte*, uma evolução em relação à doutrina de Virgilio Testa, da década de 1930, quando era apresentado como *ciência que se ocupa da sistematização e do desenvolvimento da cidade*<sup>173</sup>.

Desses conceitos de urbanismo, vale destacar a definição de ciência como a relação entre um objeto (*certos fenômenos*) e um método a partir da aplicação de determinados princípios, que traz à tona a visão que a dogmática tem de uma atividade científica. Conforme mencionamos, segundo Warat, a ideia de que para uma atividade ser considerada científica bastaria um método e um objeto é um velho aforismo iluminista.

A ideia de um urbanismo como *arte*, relacionado à *sensibilidade* e ao *bom gosto*, aflora, a nosso ver, todo caráter ideológico dessa prática apresentada como ciência. As ideias de bom gosto e, principalmente, de beleza (ou de cidades belas!), que deveriam definir um padrão normativo para as cidades, permanecem bastante presentes nos discursos de arquitetos e urbanistas até os dias atuais. A ideia de beleza é, no entanto, socialmente construída e constitui também importante instrumento de dominação. No caso do urbanismo,

---

<sup>171</sup> Nas palavras do autor, “Se o século XIX viu o florescer da especialização, o século XX deu um passo adiante postando, ao lado dos especialistas, o *especialista da síntese*.”

É nesse quadro que surge o Urbanismo, como ramo multidisciplinar, como resposta à complexidade de problemas que não poderiam receber solução dos conhecimentos, instrumentos e métodos setorializados de nenhuma ciência ou técnica em separado.” *Idem, ibidem*, p. 50.

<sup>172</sup> *Idem, ibidem*, p. 51.

<sup>173</sup> De acordo com Figueiredo, “Ainda há quarenta anos, quando VIRGILIO TESTA iniciou a lecionar em Roma “Legislação Urbanística” e escreveu suas *Lezioni*, o Urbanismo era ainda definido de acordo com o clássico DANGER: “Ciência que se ocupa da sistematização e do desenvolvimento da cidade, buscando com o subsídio de todos os recursos técnicos, determinar a melhor posição das vias, dos edifícios e obras públicas e das habitações privadas, de modo que a população possa gozar de moradia sadia, cômoda e agradável.”

[...]

“Urbanismo” tornou-se expressão universalmente consagrada para designar este ramo do conhecimento que se apresenta, ao mesmo tempo, como *ciência* – conjunto organizado de conhecimentos relativos a certos fenômenos, com princípios e métodos próprios, *técnica* – conjunto de processos e recursos para alcançar objetivos práticos, e *arte* – habilidade, sensibilidade e bom gosto na execução de uma atividade.” *Idem, ibidem*, p. 50 e 51.

o belo é representado pelo bom gosto das classes dominantes<sup>174</sup> e serve como justificativa, implícita ou explícita, para ações do Estado que geram expulsão de populações pobres.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto, assim como Meirelles, cita Anhaia Mello, a quem atribui a ideia de uma quarta dimensão do urbanismo, a filosófica, com a prevalência de valores humanos<sup>175</sup>. E também se utiliza da doutrina de Gaston Bardet<sup>176</sup> para reforçar o caráter amplo que teria tomado o urbanismo, o qual denomina polidisciplina, ao alegar que seu objeto teria passado da cidade ao mundo, relacionando suas tarefas com a *Carta de Atenas* que, para ele, persiste válida apesar dos quarenta anos que se passaram<sup>177</sup>, o que mostra a filiação contínua a essa doutrina do urbanismo progressista relacionada ao funcionalismo.

O autor destaca, citando a obra *Diritto Urbanistico*, de Italo di Lorenzo<sup>178</sup>, o papel do Estado e da intervenção estatal para satisfação do interesse coletivo<sup>179</sup> e traz a ideia de que o urbanismo teria se desenvolvido pela pressão das necessidades, por conta do acelerado crescimento populacional constatado por um estudo apresentado no livro *Cities*, de King Davis<sup>180</sup>. A partir da constatação da urbanização acelerada, apresenta o que entende serem seus impactos polivalentes, como favelização e deterioração ecológica. Mas também marginalidade social e criminalidade<sup>181</sup>, reeditando a velha ideia de que certa forma irracional de desenvolvimento urbano leva também à degradação moral. O direito (ou, no caso específico, a norma) vai servir para agravar a condição de existência de boa parte da população, até do ponto de vista subjetivo, com efeitos materiais concretos, pela incapacidade de acesso a uma moradia percebida como juridicamente segura.

Talvez por se tratar da primeira obra que procura demarcar o campo do direito urbanístico em relação aos outros campos do direito e trazer uma reflexão aprofundada sobre esse novo ramo, o autor procura, ainda que de forma indireta, justificar o papel do direito na

---

<sup>174</sup> Sobre a dominação e a construção social da beleza e da feiura ver Umberto Eco, *História da beleza e História da feiura*. A ideia de que beleza e feiura podem ser vistas de forma distintas por diferentes grupos sociais fica bastante clara na passagem na qual analisa percepções distintas de diferentes grupos sobre uma mesma imagem: “Para um ocidental, uma máscara ritual africana poderia parecer horripilante – enquanto para o nativo poderia representar uma divindade benévola. Em compensação, para alguém pertencente a alguma religião não-europeia, poderia parecer desagradável a imagem de um Cristo flagelado, ensanguentado e humilhado, cuja aparente feiura corpórea inspira simpatia e comoção a um cristão”, *História da feiura*, Umberto Eco.

<sup>175</sup> *Idem, ibidem*, p. 51 e 52.

<sup>176</sup> *Idem, ibidem*, p. 52

<sup>177</sup> *Idem, ibidem*, p. 52

<sup>178</sup> *Idem, ibidem*, p. 52

<sup>179</sup> *Idem, ibidem*, p. 52.

<sup>180</sup> *Idem, ibidem*, p. 53.

<sup>181</sup> *Idem, ibidem*, p. 52, p. 53 e 54.

imposição de um padrão normativo informado pelos valores do urbanismo e da ecologia de forma que, inseridos no direito, *a mais importante técnica que o homem jamais descobriu*, possibilitem a marcha da civilização. Nas palavras do autor, aflora sua crença no papel do direito como agente civilizatório e a necessidade deste se apoiar no saber científico, racional, resultado da evolução da sabedoria da humanidade na modernidade<sup>182</sup>.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto não só procura conceituar o direito urbanístico como debate se o conceito adequado seria direito urbano ou urbanístico, tendendo ao último. A nosso ver, embora o conceito de direito urbanístico tenha se consagrado no Brasil – tendo sido, inclusive, positivado na Constituição Federal de 1988 como de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, I) – e esse debate conceitual pareça ter se perdido no tempo, entendemos ser relevante seu resgate, seja para esclarecer e reforçar a filiação do direito urbanístico ao saber do urbanismo, seja para romper esse cordão umbilical, ou mesmo, para simplesmente atestar um rompimento que eventualmente já tenha ocorrido.

Para o autor, valendo-se da doutrina europeia, o uso do conceito de direito urbano seria justamente equivocado por ignorar a afiliação ao saber do urbanismo<sup>183</sup>, o que, a nosso ver,

---

<sup>182</sup> Nas palavras sugestivas do autor, “O direito é a mais importante técnica que o homem jamais descobriu: foi o instrumento que lhe permitiu a convivência social e, depois a criação de instituições que, por sua duração, capacidade de disciplinar o trabalho, possibilitaram a marcha da civilização. É no Direito – em si mesmo multidisciplinar, se se o encarar como ciência, técnica e arte da convivência humana – que se há de buscar os padrões normativos necessários para a solução dos múltiplos problemas gerados pela atuação da vontade humana.

E como a vontade humana, através do artifício possibilitado pelo Direito, se sublima em entidades de existência moral, o ordenamento se torna ainda mais complexo...

Para servir de critério a este ordenamento o homem estabelece valores como justiça, paz, segurança, progresso etc.

Se a Ecologia e o Urbanismo nos revelam que a chave da sobrevivência (meio planetário) e da convivência (meio urbanizado) está na disciplina coata do comportamento humano, resulta que, como tem ocorrido desde que a primeira norma foi imposta a um grupo, a solução deve ser *jurídica*. O Direito deve ocorrer, com suas regras para impor um padrão normativo societário, informado pelos valores identificados pela Ecologia e pelo Urbanismo.”. *Idem, ibidem*, p. 59 e 60.

<sup>183</sup> Conforme Figueiredo, “Direito Urbanístico é o conjunto da disciplina jurídica, notadamente de natureza administrativa, incidente sobre os fenômenos do Urbanismo, destinada ao estudo das normas que visem a impor valores convencionais na ocupação e utilização dos espaços habitáveis.

[...]

Cabe aqui observar que alguns estudiosos, abstraindo toda vinculação científica do Direito Urbanístico ao Urbanismo, se referem a *Direito Urbano*. Há nisso um equívoco: “urbano” é adjetivo derivado de urbe, cidade, opondo-se a rural, do campo; se existisse uma disciplina classificável como Direito Urbano, haveria de ser um conjunto de normas aplicáveis à convivência nas cidades, em oposição ao Direito Agrário. Direito Urbanístico, todavia, é disciplina jurídica do Urbanismo: “urbanístico” é adjetivo derivado de urbanismo e, tal como o conceituamos, não se opõe, senão que se integra ao rural, aplicável, como é, a *todos os espaços habitáveis*. Se a referência se faz, como efetivamente é feita, a um ramo do Direito relacionado e integrado ao Urbanismo, sua denominação há de ser *Direito Urbanístico*.

É sob essa denominação, vinculada ao conceito moderno de Urbanismo, aliás, que se vem processando a construção da nova disciplina jurídica em todo o mundo como se pode constatar, entre muitos outros, em

reflete uma visão positivista tanto do direito como do urbanismo como ciência. Para nós, o questionamento feito por Claudio Vianna de Lima, no artigo *O direito urbano como disciplina e categoria autônoma de estudo* (1973), é mais adequado para uma reflexão sobre as relações do direito com o fenômeno urbano.

Ao contrário de Diogo de Figueiredo Moreira Neto que vincula, de pronto, o direito urbano ao urbanismo, inclusive, defendendo que por essa razão o termo correto seria *direito urbanístico*, Claudio Vianna de Lima se pergunta: “Mas se cingiria o Direito Urbano ao Planejamento Urbanístico?”<sup>184</sup> E, ainda que timidamente, pondera sobre a necessidade, ainda no início da década de 1970, de uma reflexão sobre as relações entre o fenômeno urbano para além do *urbanismo*.

O texto de Claudio Vianna de Lima, *O direito urbano como disciplina e categoria autônoma de estudo* (1973), foi publicado no livro *O município e o direito urbano*<sup>185</sup>, organizado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), resultado de um Seminário realizado entre 7 e 11 de maio de 1973, na sede do Instituto com patrocínio do Ministério do Planejamento. Dentre os juristas que participam do livro estão Claudio Vianna de Lima, Sergio Ferraz, Álvaro Rocha e Diogo de Figueiredo Moreira Neto, este último com dois textos: *Poder de polícia e urbanismo. O poder de polícia municipal e o seu exercício regular. A polícia do uso do solo e das construções*<sup>186</sup> e *A concessão de uso no urbanismo. Concessão de uso como geradora de direito real de uso*<sup>187</sup>. É certamente a primeira obra interdisciplinar a tratar do fenômeno do direito urbano no Brasil e também, seguindo a tradição inaugurada por Hely Lopes Meirelles, a analisar o direito urbano a partir da ótica

---

Georges Henry Noel (*Droit de l'Urbanisme*); Louis Jacquignon (*Le Droit de l'Urbanisme*); Nuñez Ruiz (*Derecho Urbanístico Español*); Virgilio Testa (*Disciplina Urbanística*); Federico Spantigati (*Manuale di Diritto Urbanistico*), e entre nós, ainda que não tenhamos nenhuma obra específica com essa denominação, o mesmo ocorre, como se pode concluir do que escrevem e ensinam, entre outros, os Professores Hely Lopes Meirelles, Sérgio Ferraz e Rocha Lagoa.

Georges Henri Noel, em sua obra pioneira editada em 1957, “*Le Droit de l'Urbanisme*”, ensina-nos que o Direito do Urbanismo se manifestou historicamente pelas normas edilícias, relativas à construção, encontradas em Roma para regular a edificação dos prédios e o estabelecimento das canalizações de esgoto. Mais tarde, prossegue, sob o reinado de Henrique IV, o édito de 1607 estabeleceu os fundamentos das limitações de proteção do domínio público (*droit de lavoire*). Nesta linha histórica, acaba por distinguir o sistema de regras tradicionais concernentes ao urbanismo (proteção do domínio público, regulamentações diversas sobre florestas, obras militares, energia elétrica e indústria extrativa) dos sistemas de regras novas, concernentes ao urbanismo e ao planejamento do território (loteamentos, projetos urbanísticos e outros institutos vindos à luz neste século.” *Idem, ibidem*, p. p. 58-61.

<sup>184</sup> LIMA, Claudio Vianna de. *O direito urbano como disciplina e categoria autônoma de Estudo*, 1973, p. 37.

<sup>185</sup> *O Município e o Direito Urbano*. Rio de Janeiro: IBAM, 1974.

<sup>186</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Poder de polícia e urbanismo. O poder de polícia municipal e o seu exercício regular. A polícia do uso do solo e das construções*. In: *O Município e o Direito Urbano*. Rio de Janeiro: IBAM, 1974. p. 63-81.

<sup>187</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *A concessão de uso no urbanismo. Concessão de uso como geradora de direito real de uso*. In: *O Município e o Direito Urbano*. Rio de Janeiro: IBAM, 1974. p. 95-111.

do município, por razões óbvias considerando a origem da legislação urbanística e da prática urbanística do Estado pelos municípios.

Por algumas razões, *O direito urbano como disciplina e categoria autônoma de estudo* (1973) deve ser considerado pioneiro. Pela primeira vez o direito urbano é reivindicado como disciplina e categoria autônoma<sup>188</sup> de estudos e trata de um direito habitacional que, para o autor, naquele momento, não se confundia com o direito urbano.

No que diz respeito à sua ideia de direito urbano e urbanismo, o autor, assim como Diogo de Figueiredo Moreira Neto anos mais tarde, reflete uma crença no direito e no seu papel na racionalização da convivência social. Citando Virgílio Testa<sup>189</sup>, discorre sobre o caráter sancionatório do direito, como disciplina necessária à convivência social, e que o direito teria um papel fundamental na melhoria da existência impondo uma certa racionalidade na organização do ambiente.

A complexidade das relações humanas associada à ideia de progresso da sociedade moderna e à crença na possibilidade de melhoria da vida dos indivíduos é, além do individualismo do ser humano, a justificativa da obra de Testa para a *sujeição do fenômeno urbano ao Direito*, citada pelo autor. Para ele, não se pode esperar que o ser humano, tratado assim como individualista, utilize seus bens considerando a melhor solução do ponto de vista

---

<sup>188</sup> O autor, em 1973, diferentemente de Hely Lopes Meirelles, apresenta o Direito Urbano como um direito autônomo: “O Direito Urbano é o conjunto de normas sancionadoras das normas técnicas indispensáveis para assegurar diretivas racionais atuantes para a melhoria das condições de existência dos indivíduos na organização do ambiente natural em que existem diversos núcleos populacionais, e desenvolvem suas atividades. Constitui uma categoria autônoma na medida que, prática e didaticamente, se reúnem as normas heterogêneas, advindas de ramos diversos do Direito Público e Privado, para seu melhor conhecimento em conjunto.” Para o autor, o direito urbano seria uma categoria mais ampla que envolveria o direito imobiliário, habitacional e urbanístico propriamente dito: “Cuida-se de um Direito Informativo, portanto, não se confundindo com o Direito à Habitação, Direito Fundamental, com o Direito Habitacional, em sentido estrito, como conjunto de normas de incentivo a novas e melhores habitações, bem com o Direito Urbanístico, conjunto de normas jurídicas reguladoras do Planejamento Territorial, e nem com o Direito Imobiliário, complexo de normas pertinentes a imóveis, ou prédios. Por isso que simples Direito Informativo, não tem o Direito Urbano um conjunto homogêneo de normas, não tem um método próprio de estudo dos fenômenos que disciplina, e nem é pacífica a sua denominação. No direito francês, ainda nos tempos que correm, suas leis se referem como “Lois sur les Habitations à Bon Marché”, “lois facilitant l’accession à la petite propriété”, como assinalam Planiol-Ripert (*Traité Pratique de Droit Civil Français*, 2e. Édition, Tome III, p. 12, n. 9, Paris, 1952). Recente obra na matéria, de Fernand Bouyssou se denomina *La Fiscalité de l’Urbanisme em Droit Français*, Paris, 1972, no que, como toda literatura gaulesa, no particular, insiste em não fazer qualquer referência a Direito Urbano ou ao que seria o seu equivalente na língua francesa.” LIMA, Claudio Vianna de. *O direito urbano como disciplina e categoria autônoma de Estudo*, 1973, p. 41 e 42.

<sup>189</sup> De acordo com Lima, “A propósito da sujeição do fenômeno urbano ao Direito, há a introdução famosa, de Virgílio Testa à sua consagrada obra *Disciplina Urbanística*, (Giufre, Milano, 1961), quando observa, na crescente complexidade das relações humanas, que acompanha o progresso da sociedade moderna o aparecimento da realidade, cada vez mais clara de que tanto podem melhorar as condições de existência dos indivíduos, quanto se faça atuar e consolidar diretivas racionais na organização do ambiente natural em que existem, e onde desenvolvem as suas atividades os diversos núcleos populacionais.”. *Idem, ibidem*, p. 27.

coletivo ou social<sup>190</sup>. Choay explicita que o modelo progressista não fez sentido em lugares em que as pessoas tenham fortes laços comunitários. Será que a própria base da teoria – e em decorrência suas propostas serem todas pensadas a partir de um ser humano individualista – leva, necessariamente, a uma cidade individualista e de pessoas cada vez mais sós?

O conceito de planejamento territorial passa a fazer parte do vocabulário. Nesse sentido, Claudio Vianna de Lima cita a mudança de nomenclatura da lei inglesa, ocorrida em 1932, que incluía também o ambiente não urbano, na medida em que passara a incluir o conceito de *Country* além de *Town*<sup>191</sup>, mudança que se justificaria também pelo progresso das técnicas do *urbanismo*<sup>192</sup>. Isso confirma a crítica feita por Villaça à mudança de nomenclatura do conceito de urbanismo para planejamento territorial. Para ele, essas mudanças apenas dissimulam a origem e a incapacidade de enfrentar os problemas urbanos.

---

<sup>190</sup> Veja a visão individualista do ser humano expressa pelo autor a partir de Testa, “É pura ilusão, acentua Testa, esperar que o indivíduo, se modificando na defesa dos seus interesses, seja induzido, na utilização dos próprios bens, à solução mais conveniente sob o ponto de vista coletivo ou social. Seria demais esperar que certos benefícios para a coletividade possam ser assegurados unicamente com o sacrifício das pessoas beneficiadas. Ainda mesmo quando desnecessário o sacrifício, faz-se indispensável uma direção segura para que os esforços se dirijam à solução hábil para alcançar o escopo previsto. O Estado e a autoridade local, prossegue o mesmo autor, devem garantir tal segura direção.

O instrumento de que se valem o poder público e mesmo o particular interessado, para a efetiva atuação das diretivas mencionadas, é, precisamente, o Direito, conjunto de normas de conduta, coativamente impostas, como o mínimo necessário ao pacífico desenvolvimento da vida coletiva, possibilitando a convivência social.”. *Idem, ibidem*, p. 28.

<sup>191</sup> “Segundo Lima, “No início, a Urbanística não teve a cidade como um todo, como síntese de seus múltiplos aspectos. O seu campo foi sendo ampliado pouco a pouco, primordialmente se preocupando com um primeiro aspecto, a circulação na cidade, ou seja, a disposição de ruas e praças, passando, após, à consideração dos bairros completos, ainda que isoladamente, e chegando, finalmente, a se preocupar com a cidade inteira. Assinala o mesmo autor, prosseguindo em sua dissertação, que o objeto da urbanística continuou a ser aumentado, já agora para compreender não apenas a cidade, como um todo, mas todo um território, na sua parte urbana e rural. Significativo, no particular, foi a modificação do título da lei urbanística inglesa, que, 1925, foi promulgada como *Town Planning Acts* e, em 1932, veio a ser chamada *Town and Country Planning Acts*. Daí a conclusão do mestre que assim se traduz: “[...] O Urbanismo veio a se configurar não só e não tanto como ciência dos aglomerados humanos, sejam centralizados ou esparsos. Há deste modo um processo de desenvolvimento do conceito do Urbanismo, importando no abandono do seu significado etimológico, e na extensão do seu objeto da cidade em si mesma aos seus arredores e sucessivamente aos espaços sempre mais amplos, até coincidir com a região territorial inteira. Face a tal ampliação, alguns urbanistas entenderam oportuna a mudança da terminologia, propondo a nova denominação, de que se tem feito larga aplicação: Planificação (ou Planejamento) Territorial”. *Idem, ibidem*, p. 34-35

<sup>192</sup> Citando Meirelles e Testa, o autor evoca explicitamente o progresso das técnicas como justificativa para o *prévio planejamento global* a partir do urbanismo, antiga arte de embelezar que teria evoluído do estético para o social, “Se a preocupação, no testemunho supra-invocado, de Testa, é assegurar melhores condições ambientais aos núcleos das populações, evidente é que tais condições não que ser, efetivamente, as melhores. O progresso das técnicas tem imposto, na construção das habitações, desde que ‘quem constrói uma casa constrói uma cidade’, o *prévio planejamento global*, já agora não apenas da casa, do aglomerado de casas, da cidade do povoado e da vila, mas de todo o território e de toda a região em que se encontram.

O Urbanismo, primitiva arte de embelezar a cidade (‘*embellir la ville*’), evoluiu do plano puramente estético para o plano social, e é, hoje, como expressão do desejo coletivo na organização dos espaços habitáveis, Técnica de Planejamento e Construção, como recomendado pelas Ciências e Artes que lhe são tributárias (Hely Lopes Meirelles, “Limitações urbanísticas ao uso da propriedade”, *Revista de Direito da Procuradoria Geral da Antiga Prefeitura do Distrito Federal*, p. 1/3).” *Idem, ibidem*, p. 34.

Sobre o questionamento acerca da cisão entre direito urbano e planejamento urbanístico, Cláudio Vianna de Lima não chega a ser categórico na resposta. Aponta para a existência na Espanha, desde 1956, da Lei Sobre o Regime do Solo e Ordenação Urbana, *unificando toda a disciplina urbanística, a ideia do Direito Urbanístico*, mas pondera considerando a existência de outras limitações ao exercício do direito de propriedade<sup>193</sup>.

A reflexão do autor é, portanto, no nível das normas. Para ele, não há cisão entre o Direito Urbano e o Urbanismo, pois no Brasil não há norma que unifique a matéria, não questiona se as relações do fenômeno urbano com o direito deveriam estar unicamente mediadas pelo saber do *urbanismo*. A nosso ver, um questionamento necessário seria: o conceito de direito urbanístico é adequado para tematizar as relações do direito com o fenômeno urbano? Ou, o direito urbanístico ainda é o direito do urbanismo? E, claro, o que isso significa?

Nosso interesse não é conceituar o direito urbanístico ou coisa que o valha, mas compreender que seu conceito determina, de certa forma, os caminhos pelos quais se reflete sobre a questão urbana e sobre a verdade que o informa. É preciso reconhecer a diferença entre o direito urbanístico e o direito urbano para uma ampliação da reflexão sobre as relações do fenômeno urbano com o direito. Daí a importância de não passar despercebida a menção que o autor faz à necessidade de o direito não tematizar apenas a cidade do *urbanismo* ou a cidade planejada.

Para que não se insista, contudo, na sinonímia do Direito Urbano com o Planejamento Urbanístico, basta ver que este só cuida da cidade nova, projetada na prancheta, ou na velha a que visa modernizar. O Direito Urbano disciplina as relações decorrentes do fenômeno urbano sem escolher entre cidade planejada ou não, reformada ou velha.<sup>194</sup>

Com isso, o autor chama a atenção para a necessidade de um direito urbano, para ele uma disciplina das relações decorrentes do fenômeno urbano, diferentemente do planejamento urbanístico que, de alguma forma, representa o direito urbanístico do *urbanismo* no conceito de Hely Lopes Meirelles e Diogo de Figueiredo Moreira Neto, e que, como veremos, orienta fortemente nosso olhar sobre as relações entre o direito e o urbano, pelas lentes repressivas e limitadoras do urbanismo.

Para o autor, o Direito Habitacional teria nascido da necessidade de enfrentamento do déficit habitacional (no Brasil, por meio da Lei 4.380, 1964, que instituiu o Banco Nacional

---

<sup>193</sup> *Idem, ibidem*, p. 38.

<sup>194</sup> *Idem, ibidem*, p. 41-42.

de Habitação - BNH)<sup>195</sup> e também de uma crise qualitativa relativa à “existência de moradias em condições incompatíveis não só com princípios higiênicos e estéticos, mas, sobretudo, incompatíveis com a própria dignidade da pessoa humana”<sup>196</sup>. O autor fundamenta sua existência na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), artigos XXV<sup>197</sup> e XVII<sup>198</sup> que, para o autor, citando Pontes de Miranda, são Direitos Fundamentais, supra estatais, “princípios programáticos do Estado de Direito que informam o Direito Interno, mas que não são de Direito Interno”, o que também inaugura a ideia, hoje consagrada, do direito à moradia como um direito humano<sup>199</sup>.

Interessam-nos dois elementos dessa colocação: a ideia de um direito habitacional, ainda não consolidada na segunda edição (1964) de o *Direito municipal brasileiro* - no qual Meirelles apenas menciona, conforme mostramos, no Seminário do IAB de 1963, a sugestão de um direito habitacional e a necessidade da realização de uma política habitacional<sup>200</sup>, - e o debate em torno da relação entre direito habitacional e o direito urbano.

A nosso ver, começa a surgir um substituto conceitual para justificar a ação do Estado: o direito habitacional, que com o tempo se tornou direito à moradia, considerado hoje um princípio do direito urbanístico, resultado de sua positivação, no ano 2000, na Constituição Federal, por meio de aprovação de emenda constitucional, e como parte do direito a *idades sustentáveis*, diretriz geral da política urbana, art. 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade.

---

<sup>195</sup> *Idem, ibidem*, p. 33.

<sup>196</sup> *Idem, ibidem*, p. 33.

<sup>197</sup> “Todo Homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis [...]”. *Idem, ibidem*, p. 30.

<sup>198</sup> “Todo homem tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros” 2. “Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade”. *Idem, ibidem*, p. 30.

<sup>199</sup> Conforme o autor, “Nasceu o Direito Habitacional, assim, do imperativo categórico de se debelar o déficit de moradias em número e condições normais. Busca, antes de tudo, incentivar novas e melhores habitações. É bastante setorizado, por conseguinte, o âmbito destas normas legais, se bem que, como abaixo se busca ressaltar, devidamente entrosadas em um planejamento global. Já por aí se tem a compreensão de que o Direito Urbano, que tem o qualificativo próprio das cidades, em seu étimo, não se pode restringir ao Direito Habitacional: a cidade não se limita às habitações erguidas em atendimento à crise de moradias, no incentivo, necessário, de novas e melhores condições de habitabilidade. Esta preocupação de melhores condições de moradia vai além do setor referido pertinente ao Direito Habitacional.”. *Idem, ibidem*, p. 33-34.

<sup>200</sup> *Direito Municipal Brasileiro*, 2ª edição, p. 376, 377.

## 1.2 Entre o caos e injustiça

No final da década de 1970, início da década de 1980, são publicados os primeiros livros que, pode-se dizer, vieram a sistematizar o que seria o direito urbanístico brasileiro, procurando mais que uma abordagem introdutória (exploratória).

Entre 1979 e 1981, foram publicados ao menos dez livros dedicados ao assunto: *Loteamentos e desmembramentos urbanos*<sup>201</sup>, de Toshio Mukai, Alaôr Caffé Alves e Paulo Lomar (1980); *Disciplina urbanística da propriedade*<sup>202</sup>, de Lucia Valle Figueiredo (1980); *Desapropriação e urbanismo*<sup>203</sup>, de Antonio de Pádua Ferraz Nogueira (1980); *O direito de propriedade e as limitações e ingerências administrativas*<sup>204</sup>, de Sérgio de Andrea Ferreira (1980); *Direito urbanístico brasileiro*<sup>205</sup>, de José Afonso da Silva (1981); *Direito do urbanismo: uma visão sócio-jurídica*<sup>206</sup>, de Álvaro Pessoa (org.) (1981); *Elementos de direito urbanístico*<sup>207</sup>, de Pedro Piovezane (1981); *Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro*<sup>208</sup>, de Alaôr Caffé Alves (1981); *Desapropriações para fins urbanísticos*<sup>209</sup>, de Adilson Dallari (1981) e *Aspectos jurídicos do uso do solo urbano*<sup>210</sup>, de Maria Magnólia Lima Guerra (1981).

Esse pode ser considerado um primeiro momento de intensa<sup>211</sup> produção de livros sobre esse ramo do direito no Brasil, lembrando que a 3ª edição de *Direito municipal brasileiro*, de Hely Lopes Meirelles, havia sido publicada em 1977, com ampla atualização

---

<sup>201</sup> MUKAI, Toshio; ALVES, Alaôr Caffé; LOMAR, Paulo. *Loteamentos e desmembramentos urbanos: comentários à Lei n. 6.766, de 19-12-1979*. São Paulo, Sugestões Literárias, 1980.

<sup>202</sup> FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Disciplina urbanística da propriedade*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1980.

<sup>203</sup> NOGUEIRA, Antônio de Pádua Ferraz. *Desapropriação e urbanismo*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1981.

<sup>204</sup> FERREIRA, Sérgio de Andrea. *O direito de propriedade e as limitações e ingerências administrativas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

<sup>205</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981.

<sup>206</sup> PESSOA, Álvaro (org.). *Direito do urbanismo – uma visão sócio-jurídica*. Rio de Janeiro: IBAM/Livros Técnicos e Científicos, 1981.

<sup>207</sup> PIOVEZANE, Pedro de Milanelo. *Elementos de Direito Urbanístico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

<sup>208</sup> ALVES, Alaôr Caffé, *Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro*. São Paulo, J. Bushatskym, 1981.

<sup>209</sup> DALLARI, Adilson Abreu. *Desapropriações para fins urbanísticos*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

<sup>210</sup> GUERRA, Maria Magnólia Lima. *Aspectos jurídicos do uso do solo urbano*. Fortaleza, 1981.

<sup>211</sup> A produção pode ser considerada intensa, relativamente até àquele momento, levando em conta que, além de *O município e o direito urbano* (1973) e *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico* (1975), o assunto estava restrito a revistas de direito administrativo e revistas de procuradorias municipais.

sobre a matéria urbanística e que, em 1983, Eros Roberto Grau publica *Direito urbano*<sup>212</sup> e, em 1984, Joaquim de Arruda Falcão organiza *Conflito de propriedade: invasões urbanas*<sup>213</sup> com a participação de Tércio Sampaio Ferraz, Álvaro Pessoa, Boaventura de Souza Santos e outros.

Em comum esses livros<sup>214</sup>, em maior ou menor grau, trazem a ideia de uma nova propriedade urbana, a ideia de uma nova disciplina da propriedade<sup>215</sup>, uma *disciplina urbanística da propriedade*<sup>216</sup>. O pensamento jurídico urbanístico passa a utilizar o conceito de função social da propriedade, que se consolidaria definitivamente com sua posituação inequívoca na Constituição Federal de 1988, e inicia o processo de abandono do conceito de *poder de polícia* para justificar a legislação urbanística e, portanto, a intervenção na propriedade privada.

Pode-se dizer que o direito urbanístico, antes justificado quase que exclusivamente pelo desenvolvimento do *urbanismo* e suas necessidades, passa a ter uma justificativa na própria argumentação jurídica relacionada ao cumprimento da função social da propriedade, ainda que essa função social da propriedade continue atrelada às definidas pelo urbanismo. Não são raras as menções à *Carta de Atenas* para discorrer sobre seu papel na definição da função social da propriedade e da necessidade de uma *racionalização ordeira* do uso do solo.

Por isso, embora com um novo discurso jurídico sobre uma disciplina urbanística da propriedade, a visão do urbano continua, predominantemente, a visão do *urbanismo*, ou seja,

---

<sup>212</sup> GRAU, Eros Roberto, *Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1983.

<sup>213</sup> FALCÃO, Joaquim Arruda (org). *Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

<sup>214</sup> Exceto *Conflito de propriedade: invasões urbanas* (1984), organizado por Joaquim Arruda Falcão, que trata a questão do fenômeno urbano e o direito sobre o enfoque jurídico-sociológico e jus filosófico.

<sup>215</sup> Segundo José Afonso da Silva, “A atividade urbanística, como já ficou dito, é uma função do poder público que se realiza por meio de procedimentos (planos urbanísticos gerais ou especiais) e normas que importam em transformar a realidade urbana, conformando-a ao interesse da coletividade. Interfere, por isso, amplamente com a *propriedade privada urbana*, a ponto de a doutrina em geral tê-la como um tema de Direito Urbanístico, sugerindo conceitos novos como os de *propriedade urbanística* ou “propriedade procedimento”. *Direito Urbanístico Brasileiro*, 1981, p. 88.

<sup>216</sup> Um ano antes de José Afonso da Silva sistematizar o tema em *Direito urbanístico brasileiro* (1981), Lúcia Valle Figueiredo em *Disciplina urbanística da propriedade* (1980), afirma que “o direito de propriedade, como concebido atualmente, sofreu nítida transformação, passando do “*ius utendi, fruendi et abutendi*”, para adquirir um perfil de propriedade social. E isto, não só no Brasil, mas também em outros países.” e, “Aparece a propriedade com função marcadamente social. E, em decorrência da função social da propriedade, surge toda a preocupação com o próprio Direito Urbanístico. Os institutos vão aparecendo e se fortalecendo na medida da necessidade de compatibilização entre a propriedade com função social e os direitos individuais.”. FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Disciplina urbanística da propriedade*, 1980, p. 1 e 2.

o direito urbanístico destinado a realizar as necessidades do *urbanismo* de *racionalizar o uso do solo* e pôr fim ao *caos urbano*.

A nosso ver, neste momento, é possível identificar duas formas distintas de pensar o direito urbanístico e as justificativas para a intervenção na propriedade privada urbana (ou para uma *disciplina urbanística da propriedade*): uma, relacionada às funções do *urbanismo* de pôr *ordem ao caos urbano*; e outra, ainda que só com os primeiros sinais, relacionada ao enfrentamento dos *efeitos do modo de produção capitalista no acesso à terra urbana*. Uma das formas de pensar tem como objetivo ordenar as *funções sociais da cidade*; a outra, a *democratização do acesso à terra* – pode-se dizer uma do *urbanismo* e a outra da *reforma urbana*. É uma situação contraditória ter, ao mesmo tempo, como objetivo pôr *ordem ao caos* pelas lentes do *urbanismo* e conter os *abusos do poder econômico, a especulação imobiliária* e o *controle do preço da terra*, ou seja, a segregação socioterritorial decorrente do modo de produção capitalista<sup>217</sup>. Contudo, é desse modo que aparecem os primeiros sinais do direito urbanístico relacionado ao ideário da reforma urbana<sup>218</sup>.

Com isso, o pensamento jurídico urbanístico, que até então refletia exclusivamente a ideia de um urbano *caótico*, inicia uma reflexão sobre um urbano *injusto e espacialmente segregado*, a partir da incorporação de uma determinada crítica à economia política da terra e ao processo de urbanização nos países *subdesenvolvidos*.

É na confusão entre as ideias de desordem e injustiça como representação do urbano, sendo a primeira mais utilizada que a segunda, que o poder atua. A ordem do *urbanismo* funcionalista contribui com a segregação socioterritorial. A nosso ver, essas não podem ser consideradas justificativas complementares.

Entre o caos e a injustiça, o pensamento jurídico urbanístico não consegue tematizar a dominação. Embora a ideia de injustiça já traga um componente claro de emancipação em algumas leituras, em muitos casos a *injustiça urbana* ainda é explicada não como segregação e dominação, mas como externalidades do progresso que resultou da *conquista da natureza*.

---

<sup>217</sup> Ter essa mentalidade como pano de fundo em uma realidade de mentalidade neoliberal, da cidade do desempenho, é outro elemento que, a nosso ver, merece ser investigado para melhor compreensão das relações do direito com o fenômeno urbano nos dias de hoje, e dos limites da agenda do direito urbanístico relacionado ao ideário da reforma urbana.

<sup>218</sup> Conforme mencionamos, Hely Lopes Meirelles assinalara, em 1964, a questão da habitação e da reforma urbana, ao tratar do Seminário Nacional do IAB sobre o assunto, ainda que sem qualquer aprofundamento da questão.

Além disso, predominantemente, pode-se dizer que, tanto para o *caos* como para a *injustiça*, o que se oferece como resposta é *a ordem*.

### **1.2.1. Direito neutro e científico – urbanismo estatal, científico e racional – urbano caótico (uma argumentação jurídica para justificar o urbanismo)**

Enquanto em 1964, na 2ª edição de *Direito municipal brasileiro*, o *urbanismo* ainda é tratado como um desconhecido pouco lecionado nas escolas e não muito lembrado na legislação, a partir da 3ª edição, de 1977, o discurso é outro. O *urbanismo* parece estar de tal forma entremeado no Estado, que o discurso jurídico já se permite cunhar o que seria um conceito próprio, jurídico, de *urbanismo*:

Para nós, *urbanismo* é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Entenda-se por *espaços habitáveis* todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação.

[...]

Dentro dessa nova concepção, as imposições urbanísticas podem e devem abranger todas atividades e setores que afetam o bem-estar social, na cidade e no campo, nas realizações individuais e na vida comunitária. Para isso o urbanismo prescreve e impõe normas de desenvolvimento, de funcionalidade, de conforto e de estética da cidade, e planifica suas adjacências, racionalizando o uso do solo, ordenando o traçado urbano, coordenando o sistema viário, e controlando as construções que vão compor o agregado humano – *a urbs*.<sup>219</sup>

De certa forma, pode-se dizer que o mesmo ocorre com a noção de *direito urbanístico* nesse período. Enquanto na década de 1960 ainda se falava de um eventual direito do *urbanismo*, a partir da 3ª edição de *Direito municipal brasileiro* (1977) o autor afirma a existência de um *direito urbanístico*, resultado das exigências urbanísticas nas nações civilizadas:

As exigências urbanísticas desenvolveram-se de tal modo nas nações civilizadas e passaram a pedir soluções jurídicas que se criou em nossos dias o *direito urbanístico*, ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto

---

<sup>219</sup> *Direito Municipal Brasileiro, Volume I*, 2ª edição, revista e ampliada. São Paulo: Revista do Tribunais, 1964, p. 426.

*cidade campo*. Na amplitude desse conceito, incluem-se todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer de suas quatro funções essenciais na comunidade: habitação, trabalho, circulação e recreação, excluídas somente terras de exploração agrícola, pecuária ou extrativa, que não afetem a vida urbana.<sup>220</sup>

Essa mudança reflete o contexto das décadas de 1960 e 1970, de realização de um esforço de institucionalização de um sistema de planejamento urbano no Brasil que incluísse os três níveis da federação, reivindicações pela criação de um Ministério do Urbanismo, investimento para constituição de departamentos de urbanismo nos municípios e elaboração de planos urbanísticos. Isso se soma aos esforços das três décadas anteriores, de constituição e divulgação dessa nova *disciplina* e de fazer com que ela tivesse aderência às instituições do Estado. A consolidação das primeiras formas de pensar o direito urbanístico no Brasil – o urbano e sua relação com o fenômeno urbano – acontece em meio à ditadura militar (1964-1985) o que, claro, tem reflexos. Para Villaça, por exemplo, é aceitável a tese de que o planejamento urbano, durante o regime militar, tem na tecnocracia sua forma de legitimação da ação do Estado, uma vez que não tinha legitimação popular<sup>221</sup>.

O planejamento urbano esteve, desde sempre, no foco das análises dos juristas nos estudos de questões urbanas. Sempre descrito como um processo de racionalização do uso do solo, imprescindível para a organização das cidades, sempre tratado com prestígio de técnica derivada de uma ciência, o mesmo parece nunca ter sido unanimidade entre os urbanistas, em especial no que diz respeito à sua centralidade para a ação de um governo municipal. Esse é um indício do papel desempenhado pelo discurso jurídico de mistificação do planejamento urbano, uma das principais representações do urbanismo.

Tanto a descrição realizada por Sarah Feldman em *Planejamento e zoneamento. São Paulo: 1947-1972*<sup>222</sup>, publicado em 2005<sup>223</sup> - sobre a evolução do pensamento urbanístico no departamento de urbanismo do município de São Paulo nesse período e sobre a própria estrutura institucional -, quanto o estudo de Flávio Villaça em *Uma contribuição para história do planejamento urbano no Brasil*, de 1997 – sobre as ideias que predominavam em relação ao planejamento urbano no período –, mostram como na década de 1960, momento em que se aprofunda a legitimação pela tecnocracia, há uma mudança no discurso, mas não necessariamente na prática relacionada à ação urbanística.

---

<sup>220</sup> *Idem, ibidem*, p. 428 e 429.

<sup>221</sup> VILLAÇA, Flávio, *Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil*, 1999, p. 190.

<sup>222</sup> FELDMAN, Sarah. *Planejamento e zoneamento. São Paulo: 1947-1972*, 2005.

<sup>223</sup> Livro que reúne artigos atualizados publicados pela autora anteriormente.

O contexto e significados da criação da Serfhau, em 1964, e do Grupo Executivo de Planejamento no Município de São Paulo (GEP), em 1967, e também suas ações e competências, a nosso ver possibilitam compreender o que se transformava (e o que não se transformava) em termos de pensamento urbanístico, ação sobre a cidade e relação entre discurso e prática, e o que significou essa passagem do *urbanismo* e do *plano diretor* para os *superplanos* e “*planos sem mapa*”, na divisão realizada por Villaça do período compreendido entre 1930 e 1992<sup>224</sup>. O que teria significado esse período para a formação do pensamento jurídico urbanístico?

A descrição, feita por Sarah Feldman, do período em que Prestes Maia reassume a Prefeitura do Município de São Paulo entre 1961 e 1965, no qual Luiz Carlos Berrini Junior passa a dirigir o Departamento de Urbanismo, mostra, por exemplo, que o planejamento urbano<sup>225</sup> deixa de ser tratado como função do governo, perde prestígio e senso de necessidade<sup>226</sup>, mas a prática permanece a mesma<sup>227</sup>.

Conforme mencionamos, é possível observar que o discurso jurídico sobre o planejamento urbano e seus instrumentos, na nossa hipótese, ainda que em linhas gerais, por seu caráter justificante e não questionador, nem sempre reflete o debate entre os urbanistas a respeito do tema. Enquanto o discurso jurídico descreve o planejamento urbano sempre como essencial e necessário, não só por sua eventual obrigatoriedade, mas por seu caráter racional e civilizatório, o mesmo prestígio não é necessariamente perene entre os urbanistas. Esse fenômeno, a nosso ver, se torna significativo a partir da previsão constitucional do

---

<sup>224</sup> Para Villaça, “O período de 1930-1990 pode ser dividido em três subperíodos: o do Urbanismo e do Plano Diretor (1930-1965), o dos Superplanos (1965-1971) e o do ‘Plano sem Mapa’ (1971-1992).”. VILLAÇA, Flavio, *Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil*, 1999, p. 204.

<sup>225</sup> Conforme Feldman, “Entre 1961 e 1965, quando Prestes Maia reassume a prefeitura, desfaz-se o discurso do planejamento como função de governo.

[...]

O Departamento de urbanismo passa a ser dirigido por Luiz Carlos Berrini Junior, engenheiro dos quadros da prefeitura que, no período de 1947 a 1961, está entre as figuras ativas do departamento, mas que defende claramente as ideias de Prestes Maia.

[...]

Utilizando-se de avaliações do Ministério da Habitação da Inglaterra da experiência inglesa de cidades novas, lança sua crítica às ideias preconizadas pelo departamento na década anterior.”. FELDMAN, Sarah. *Planejamento e zoneamento. São Paulo: 1947-1972*, 2005, p. 209.

<sup>226</sup> De acordo com a autora, “Segundo o engenheiro, não há necessidade de mais planejamento: o problema da cidade ‘não é falta de planejamento, mas sim de incrível atrazo (*sic*) na execução de obras””. *Idem, ibidem*, p. 209.

<sup>227</sup> Nas palavras da autora, “Se no discurso sobre o planejamento e sobre concepção de cidade, nos quatro anos em que Prestes Maia esteve à frente da prefeitura, se observa uma ruptura em relação à década anterior, no que diz respeito às práticas desenvolvidas pelo departamento o quadro é de continuidade. As obras viárias continuam de forma mais intensa e voltadas para a implantação de seu Plano de Avenidas, elaborado 30 anos antes.”. *Idem, ibidem*, p. 210.

plano diretor em 1988, ficando observável, na década de 1990, a diferença de tratamento do tema entre urbanistas e juristas. O mesmo, pode-se dizer, acontece nos dias de hoje em relação aos instrumentos urbanísticos, não raramente apresentados pela doutrina jurídica como neutros, bem-intencionados e necessários, não necessariamente com a mesma visão dos urbanistas.

Em 1964, por exemplo, na 2ª edição de *Direito municipal brasileiro*, Meirelles afirma que “O Plano Diretor é um instrumento necessário à administração municipal”<sup>228</sup> e cita em nota de rodapé, para justificar essa afirmação, a *Carta de Princípios, Direitos e Reivindicações Municipais*, resultado do I Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, realizado em Petrópolis em 1948. Segundo o autor, o congresso teria chegado à conclusão – que seria uma reafirmação dos postulados da *Carta de Atenas*, de 1933, sobre o planejamento local e regional<sup>229</sup> – de que “Os Municípios Brasileiros reconhecem a necessidade do planejamento e consideram-no como ponderável fator de bem-estar, segurança e progresso geral”<sup>230</sup>. Os conceitos de bem-estar, segurança e progresso são utilizados para justificar o planejamento, considerado essencial. Nota-se que, a não ser com relação ao conceito de progresso, de alguma forma substituído por desenvolvimento (urbano), os demais conceitos são exatamente os mesmos positivados em 1988 pela Constituição Federal, ainda que em outro contexto e, portanto, não necessariamente com os mesmos significados.

Ainda que o planejamento tivesse sido desprestigiado durante a gestão de Prestes Maia (1961-1965), ao que parece a classe de urbanistas e as entidades ligadas ao movimento municipalista brasileiro mantinham seus esforços para institucionalização do planejamento pelo Estado brasileiro<sup>231</sup>, tendo como principal resposta a criação da Serfha, em 1964. Como resultado desse ambiente, em 1967 é criado o GEP que teria trazido o planejamento

---

<sup>228</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro, Volume I*, 2ª edição, revista e ampliada. São Paulo: Revista do Tribunais, 1964, p. 341.

<sup>229</sup> *Idem, ibidem*, p. 341.

<sup>230</sup> *Idem, ibidem*, p. 341.

<sup>231</sup> Para Feldman, “Nesse momento, é necessário extrapolar nossa análise da esfera municipal, para situar, em primeiro lugar, a passagem da elaboração do plano para empresas de consultoria como parte de um processo que estava em curso. Embora no município de São Paulo apenas em 1967 aconteça essa passagem, a prática de elaboração de planos por profissionais externos às administrações já vinha ocorrendo no Estado de São Paulo desde os anos 1950. Em segundo lugar, a análise mais abrangente permite mostrar que embora planos viessem sendo elaborados, estes não se realizam por uma demanda das administrações, mas são parte de um movimento de entidades ligadas ao municipalismo e entidades de arquitetos, pela institucionalização do planejamento. Em terceiro lugar, permite mostrar que os planos elaborados não se viabilizam como instrumentos de direcionamento da ação do executivo e resultam, fundamentalmente, como instrumentos de formação de quadros técnicos para o planejamento urbano.” FELDMAN, Sarah. *Planejamento e zoneamento. São Paulo: 1947-1972*, 2005, p. 216.

de volta ao centro do governo municipal paulistano<sup>232</sup>. Esse momento marca uma passagem em que os planos não são mais elaborados pelos técnicos dos governos, mas por empresas de consultoria, fenômeno ainda frequente nos dias de hoje.

De acordo com Feldman, esse momento deve ser compreendido como parte do projeto de institucionalização do planejamento como técnica de administração iniciada na era Vargas. A autora, mostra como, uma vez não aceita a ideia de um Ministério do Urbanismo, os esforços foram orientados para a criação da Serfhau que passa a tratar do *planejamento local integrado*, expressão que, para Feldman, “traz em seu cerne a concepção de plano abrangente a todos os aspectos da vida urbana e à estrutura hierárquica do planejamento”, conceitos que vinham sendo difundidos desde as décadas de 1940 e 1950 por entidades como o Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp), Escola Brasileira de Administração Pública (Ebam) e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), que teriam tido papel importante na difusão desses conceitos nacionalmente<sup>233</sup>.

---

<sup>232</sup> A autora descreve a criação do GEP como resultado da mobilização pela institucionalização do urbanismo, “O GEP é subproduto da resposta dada aos setores que se mobilizam pela institucionalização de um sistema de planejamento que atinja os níveis federal, estadual e municipal. Nesse sentido, o GEP é parte da constituição de um quadro jurídico e institucional para um planejamento que se pretende hierarquizado, que abrange todas as esferas de governo e que assegura recursos financeiros para viabilizar a institucionalização do planejamento local no Brasil.

Em 1964, cria-se o Serfhau – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, que é regulamentado em 1966. Juntamente com o Serfhau, cria-se um Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, no Banco Nacional de Habitação, para financiar os planos e estudos de desenvolvimento local integrado, mas a liberação de recursos fica condicionada à criação, pelas regiões e municipalidades, de órgãos permanentes de planejamento e desenvolvimento local. Ao mesmo tempo em que se condiciona a liberação de recursos a uma estrutura de planejamento, esta pode contratar a elaboração dos planos e estudos. Com essa concessão de verbas para o planejamento e abertura para contratação externa de planos, os órgãos de planejamento se multiplicam, assim como os planos e as empresas de consultoria, que passam a assumir a maioria dos planos elaborados nos anos de 1960 e 1970, no país.” *Idem, ibidem*, p. 216.

<sup>233</sup> Nas palavras da autora, “Trata-se, de fato, de uma expressão que traz em seu cerne a concepção de plano abrangente a todos os aspectos da vida urbana e à estrutura hierárquica do planejamento, conceitos que estavam sendo difundidos e defendidos, também, por entidades ligadas ao municipalismo, desde os anos de 1940 e 1950. O Dasp – Departamento de Administração do Serviço Público –, Ebam – Escola Brasileira de Administração Pública – e Ibam – Instituto Brasileiro de Administração Municipal – terão papel importante nesse processo, pois atuam intensamente na disseminação desses conceitos e práticas em escala nacional.” *Idem, ibidem*, p. 218-219.

A autora descreve os esforços para essa institucionalização e difusão de conceitos realizados pela Ebap<sup>234</sup> e pelo Ibam<sup>235</sup>, em especial na década de 1950, e a incorporação do modelo norte-americano de planejamento por esses setores, processo do qual destaca a publicação em português, datada de 1965, de uma seleção de textos das edições de 1948 e 1959 do manual *Local Planning Administration*, da International City Managers Association (Mac Lean, 1959 e Howard, 1948), com o título *Planejamento urbano*, publicada pela Fundação Getúlio Vargas, a partir de um contrato com a Usaid<sup>236</sup>.

Desde a década de 1930, segundo Feldman, urbanistas, por meio de órgãos de governos estaduais, davam assistência no interior da administração pública, também com a participação e formação dos técnicos municipais. Momento em que “constituem-se instituições com a presença de urbanistas envolvidos com o projeto de modernização do serviço público empreendido por Vargas”<sup>237</sup>. De acordo com Feldman, criam-se nos governos estaduais órgãos de assistência aos municípios e, nos municípios, “comissões consultivas que envolvem representantes da sociedade para elaboração e execução de planos, tanto nos grandes centros como nas cidades do interior”<sup>238</sup>. Tais comissões, nas décadas seguintes, dariam origem aos departamentos de urbanismo ou similares nos municípios. Esse processo se reverteria em consultorias externas com a criação e atuação da Serfhau<sup>239</sup>.

---

<sup>234</sup> Sobre a Ebap a autora descreve, “A Ebap publica os Cadernos de Administração Pública, abordando conceitos de planejamento e técnicas da administração. Entre outros, são publicados Teoria e Funções Municipais, de Benedicto Silva (1954), Panorama da Administração Municipal, de Diogo Lordello de Mello (1955) e Planejamento de Pedro Muñoz Amato (1955). O Dasp publica, em 1957, o volume Leituras de Administração Municipal, com textos traduzidos de publicações de entidades americanas voltadas para o planejamento, abordando a organização do planejamento e o instrumento do zoneamento.” *Idem, ibidem*, p. 219.

<sup>235</sup> Feldman sobre o papel do IBAM, “O Ibam – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, criado em 1952, até o início dos anos de 1960 terá sua atuação marcada pela cultura da eficiência fortemente vinculada às teorias administrativas destacam-se Leituras de Administração Municipal (1957), traduzido da publicação da Associação Sulista de Órgãos Estaduais de Planejamento e Desenvolvimento, entidade que congrega órgãos de planejamento de doze estados do sul dos Estados Unidos, Municípios do Brasil, Organização e Atividades Governamentais (1960).” *Idem, ibidem*, p. 219.

<sup>236</sup> Nos anos de 1960, o modelo americano do planejamento como função de governo permanece como referência para esses setores. O fato de, em 1965, a Fundação Getúlio Vargas, por meio de um contrato com a Usaid, publicar, em português, uma seleção de textos das edições de 1948 e 1959 do manual “Local Planning Administration” da International City Managers Association, (Mac Lean, 1959 e Howard, 1948) sob o título: *Planejamento Urbano*, é significativo. A edição brasileira traz uma apresentação de Beatriz Marques de Souza Warlich, um dos nomes brasileiros ligados à *Scientific Management School*, e que nesse momento é diretora da Escola Brasileira de Administração Pública, e um prefácio de Hélio Modesto, arquiteto do Rio de Janeiro que colabora com o Padre Lebreton no trabalho “Aspectos Humanos da Favela Carioca”, na Sagma em 1960. O texto de Modesto explicita a fidelidade ao modelo americano”. *Idem, ibidem*, p. 219-220.

<sup>237</sup> *Idem, ibidem*, p. 222.

<sup>238</sup> *Idem, ibidem*, p. 222.

<sup>239</sup> Conforme a autora, “Nos anos 1960, o Serfhau centraliza suas atividades envolvendo empresas privadas de consultoria. Com a criação do Serfhau, a ênfase na formação de quadros técnicos internos às administrações municipais, que prevalecia desde os anos de 1930, se desvanece.” *Idem, ibidem*, p. 223).

A nosso ver é relevante a descrição que a autora faz do esforço para a criação de um saber do *urbanista*<sup>240</sup>, em especial por meio do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), e o papel que aqueles que detinham o saber tiveram não apenas na sua divulgação, mas também na institucionalização e aplicação propriamente ditas<sup>241</sup>. A autora descreve como a atuação da Serfhau teria se constituído numa verdadeira escola de assistência técnica e também teria sido um veículo fundamental para isso<sup>242</sup>, o que a nosso ver é relevante, na medida em que, na nossa hipótese, esse período consolida uma forma de pensar e de atuar sobre o espaço urbano que tem sedimentações profundas até os dias de hoje.

A autora também descreve a atuação dos arquitetos na assistência técnica a municípios a partir de instituições vinculadas aos cursos universitários de arquitetura e urbanismo, como o Centro de Estudos e Pesquisa Urbanísticas (Cepeu), criado e dirigido por Anhaia Mello na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo; o Centro de Pesquisas em Planejamento Urbano e Regional (Cepur), criado em 1962, por Antonio Bezerra Baltar, na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade do Recife; e também a Sociedade de Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada a Complexos Sociais (Sagmacs), vinculada ao Movimento Economia e Humanismo, criada em 1947<sup>243</sup>.

Vale notar a estrita ligação entre a produção técnica realizada nesse momento com a consolidação dessa forma de ver o urbano pelo pensamento jurídico urbanístico brasileiro. Anhaia Mello e Antonio Bezerra Baltar são os dois autores brasileiros citados, tanto por Meirelles, nas décadas de 1950 e 1960, como por José Afonso da Silva, no início dos anos 1980, como sendo os principais responsáveis pela sistematização do *urbanismo* no Brasil. A autora comenta os esforços dessas instituições para promover a atividade de planejamento,

---

<sup>240</sup> Segundo Feldman, “É a partir dos anos de 1950 que os arquitetos, por meio de sua entidade – o IAB, de suas instituições de ensino e de instituições de urbanismo externas à administração terão atuação relevante na construção de um saber, na formação de técnicos dentro e fora das administrações municipais, e na institucionalização de um sistema hierarquizado de planejamento. Acabam por constituir as bases para a formação de equipes multidisciplinares coordenadas por arquitetos para elaboração de planos, e para a formação de um novo perfil de arquiteto – o arquiteto planejador – que, além de ser absorvido pelas empresas de consultoria, constituirá a maioria dos quadros do setor de planejamento na administração municipal de São Paulo, a partir dos anos 1970.” *Idem, ibidem*, p. 223.

<sup>241</sup> Ao menos no que diz respeito à elaboração de planos, independente de sua aplicação ou não.

<sup>242</sup> Para Feldman, “O Serfhau atua como órgão típico de assistência técnica não apenas aos municípios, como também aos profissionais do setor privado das empresas de consultoria que desenvolvem planos para as prefeituras. A elaboração dos planos foram (*sic*) aproveitadas para ativar as prefeituras, colocar os técnicos em contato com os técnicos das consultoras, promovendo uma troca de experiências, realizar seminários nas cidades, e usar os documentos finais como compêndios de planejamento. Os planos financiados pelo Serfhau constituíram ‘veículos de assistência técnica’, ‘uma espécie de escola’ para toda uma geração de planejadores, assim como para prefeitos e funcionários federais, estaduais e municipais, o que talvez tenha sido mais importante do que os próprios planos.” (Azevedo, *op.cit.*: 82-88)”. *Idem, ibidem*, p. 221.

<sup>243</sup> *Idem, ibidem*, p. 223.

a ideia de um plano geral para a cidade, a qualificação de profissionais urbanistas e a legitimação dos arquitetos no campo do planejamento, que – claro – deram resultado<sup>244</sup>.

Do período marcado pela atuação da Serfhau, Villaça descreve como foram utilizadas as mudanças de nomenclatura em substituição ao conceito de plano diretor para designar o instrumento de planejamento urbano. Essas mudanças seriam, segundo o autor, para evitar qualquer vinculação com experiências antigas, consideradas fracassadas. Conforme o autor, passa-se a utilizar o conceito de desenvolvimento ou *develompment* no processo de elaboração do Plano Dioxiadis<sup>245</sup>, publicado em 1965.

Este, segundo Villaça, seria o primeiro dos superplanos, assim chamados por virem acompanhados de enormes diagnósticos. Deviam ser aprovados por lei, mas aplicados de forma flexível, conforme se autorrecomendava<sup>246</sup>. Tanto os superplanos como os Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDI), os chamados planos sem mapas, mantêm a ideia de avanço técnico e conhecimento *científico* para atestar sua legitimidade. Vale mencionar, por exemplo, o caso do PDDI de São Paulo que, envolto em uma *aura de seriedade, legitimidade e validade*<sup>247</sup>, foi aprovado em 1971, segundo Villaça, sem qualquer legitimidade democrática, mas nunca questionado. E também a descrição que o autor faz do conteúdo dos planos sem mapa que predominaram na década de 1970, os quais, para eliminar discórdias e ocultar conflitos, apresentam apenas objetivos e diretrizes louváveis e bem-intencionados<sup>248</sup>.

---

<sup>244</sup> Relevante saber que recente julgado, do ano de 2018, manifesta que o papel de coordenação de um plano diretor deve ser desempenhado, necessariamente, por um arquiteto urbanista.

<sup>245</sup> Nome de Constantinos Apóstolos Doxiádis

<sup>246</sup> Nas palavras do autor, “Diz que o plano (que tem quase quinhentas páginas de estudos técnicos, das quais nove – páginas 363 a 372 – são de *implementation* e uma única, a 375, é de *recommendations*) precisa ser aprovado por lei, porém não deve ser uma camisa de força, mas apenas um “guia”.

[...]

Pregava assim a lei da obediência “flexível”. VILLAÇA, Flávio. *Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil*, 1999, p. 213.

<sup>247</sup> O autor descreve que, “No dia 30 de dezembro de 1971, antevéspera da passagem do ano e no auge da ditadura militar, é aprovada a Lei n.º. 7688, que “instituiu” o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo (PDDI). Novamente os malabarismos com a nomenclatura tentam evitar qualquer lembrança dos fracassos do passado.

[...]

Esse plano era uma simples lei, sem um volumoso diagnóstico técnico.

[...]

Foi ele aprovado pela mais arrojada, expurgada e amedrontada Câmara Municipal que a cidade já teve. É importante destacar que isso raramente é lembrado. A aura de seriedade, legitimidade e validade que a ideologia produziu sobre a ideia de plano fez com que esse importantíssimo aspecto político fosse totalmente esquecido. Anos depois, quando lembrado, PDDI aparecerá como algo obsoleto, nunca como ilegítimo.” (p. 220).

<sup>248</sup> Nos anos de 1970, os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano singelo, simples – na verdade, simplório – feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem

Esse período seria marcado, para o autor, por uma reação falsa ao suposto determinismo físico dos anos anteriores, quando se propõe que a cidade deve também ser analisada como um organismo econômico e social, o que reforça a ideia de que, embora se critique os planos anteriores e se mudem alguns discursos e conceitos, a realidade do planejamento urbano permanece a mesma<sup>249</sup>.

É nesse contexto que se cria, em 1971, no âmbito da Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia, o curso de pós-graduação do Instituto de Planejamento Urbano e Regional na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Anos mais tarde, em 1976, José Afonso da Silva passaria a oferecer o curso de Direito Urbanístico em nível de pós-graduação no Departamento de Direito Econômico e Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, que deu origem à obra *Direito urbanístico brasileiro*, de 1981, segundo o prefácio de sua 1ª edição.

*Direito urbanístico brasileiro*, de José Afonso da Silva, foi durante pelo menos duas décadas a principal obra de direito urbanístico utilizada como referência no Brasil. Indício dessa relevância é o fato de ser talvez um dos poucos livros da matéria com mais de uma edição – atualmente está na 8ª.

Além de Hely Lopes Meirelles que, para o autor, teria empreendido, com a elaboração de diversos estudos entre as décadas de 1950 e 1970, os primeiros ensaios jurídicos sobre a matéria urbanística no Brasil, “reelaborados e sistematizados, com visão

---

mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos e confrontados com os de dez anos antes. Seus dispositivos são um conjunto de generalidades. Novamente, o plano inconsequente.

Com a expressão “plano sem mapa” pretende-se designar o novo tipo de plano que a ideologia dominante inventou nas suas constantes tentativas de dar a impressão de que está cuidando do planejamento e “aperfeiçoando-o” continuamente. O novo tipo de plano apresenta “apenas objetivos, políticas e diretrizes”. Já que é assim, o diagnóstico e a grande quantidade de mapas e estatísticas são dispensados.

[...]

O Plano sem Mapa em geral enumera objetivos, políticas e diretrizes os mais louváveis e bem-intencionados possíveis. Com isso elimina as discórdias e oculta os conflitos.

[...]

A ideia do plano diretor de princípios e diretrizes está associada à de “posterior detalhamento”, e isso nunca ocorre. Passam, então, a aparecer os planos que dizem como serão os planos quando eles vierem a ser feitos.”

*Idem, ibidem*, p. 221.

<sup>249</sup> Para Villaça, “Qual a essência do Planejamento Integrado (Pereira, 1967; Governo do Estado de São Paulo, 1971)? Em que se opunha ao planejamento que vigorou até a década de 1930? Segundo essa concepção de planejamento, a cidade não poderia ser encarada apenas em seus aspectos físicos. Os problemas urbanos não poderiam limitar-se ao âmbito da engenharia e da arquitetura. A cidade – passa a pregar a ideologia dominante – é também um organismo econômico e social, gerido por um aparato político-institucional. Os planos não podem limitar-se a obras de remodelação urbana, eles devem ser integrados tanto do ponto de vista interdisciplinar como do ponto de vista espacial, integrando a cidade em sua região. Sem isso não seria possível resolver os “problemas urbanos” que se avolumavam. É uma reação (falsa, porém) ao suposto determinismo físico (Rezende, 1982, p. 31) de que eram acusados os planos anteriores (do período de 1930 a 1965).” *Idem, ibidem*, p. 211-212.

atualizada [do] Direito Urbanístico, num amplo capítulo de 80 páginas da 3ª edição de seu clássico *Direito Municipal Brasileiro* (1977; Cap. IX – Urbanismo e Proteção Ambiental)...”<sup>250</sup>, José Afonso da Silva ainda cita como responsáveis pela contribuição técnica sobre o urbanismo: Luiz de Anhaia Mello e Antônio Bezerra Baltar, referindo-se às produções das décadas de 1940 e 1950, além de Célson Ferrari e seu livro de 1977<sup>251</sup>.

A abordagem do fenômeno urbano, que fundamenta *Direito urbanístico brasileiro*, em 1981, decorre basicamente dos mesmos autores mencionados por Hely Lopes Meirelles em 1957, com uma espécie de atualização tecnocrática sobre o processo do planejamento urbano, a partir do livro *Curso de planejamento municipal integrado* (1977), de Célson Ferrari. Este trata da elaboração de diagnóstico, definição de equipe de trabalho e dimensionamento do uso do solo, o que não representa uma ruptura em relação à visão do urbanismo como uma ciência da boa ordem e do urbano como caótico.

A menção por José Afonso da Silva a esses autores representa uma filiação clara a uma ideia de urbanismo científico racional destinado a pôr ordem no caos, ideia que fundamenta toda sua argumentação. A referência a *Curso de planejamento municipal integrado* representa o acúmulo tecnocrático do período em que o planejamento urbano se inseriu de forma definitiva na máquina pública, tendo como símbolo desse processo a criação e as ações do Serfhau, que se somaram a um esforço que remonta às décadas de 1930 e 1940.

O autor menciona a contribuição do IBAM para a realização de *Direito urbanístico*, uma vez que o instituto, de forma pioneira, teria publicado artigos de vários autores e, em 1974, *O município e o direito urbano*, embora para o autor a “expressão *direito urbano* ultrapasse o âmbito urbanístico para abranger os aspectos jurídicos referentes a tudo que interesse ao meio urbano”<sup>252</sup>. Segundo o autor, também teriam contribuído para o impulso dos estudos jurídicos urbanísticos o Serfhau, o CEPAM e a Fundação Prefeito Faria Lima: além da promoção de seminários e publicações sobre os “aspectos jurídicos do urbanismo”, merecem destaque as metodologias para elaboração dos PDDIs e a *Carta de Embu*<sup>253</sup>.

---

<sup>250</sup> SILVA, José Afonso, *Direito urbanístico brasileiro*, 1981, p. 68.

<sup>251</sup> Nas palavras do autor, “Mas é certo também que não se pode esquecer a contribuição técnica, que possibilitou considerações jurídicas sobre a matéria, de Luiz de Anhaia Mello e de Antônio Bezerra Baltar. Aquele em São Paulo, com obras como *Engenharia e Urbanismo*, 1954, *O que é um Plano Diretor?*, 1956, e *Elementos para o Planejamento Territorial dos Municípios*, 1957. O outro no Recife, com *Introdução ao Planejamento Urbano*, 1947. E mais recentemente Célson Ferrari, *Curso de Planejamento Municipal Integrado*, 1977.”. *Idem, ibidem*, p. 68.

<sup>252</sup> *Idem, ibidem*, p. 69.

<sup>253</sup> De acordo com Silva, “[...] a elaboração de modelos de Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, e sua metodologia e especialmente os seminários sobre *solo criado*, culminando com a elaboração da *Carta de Embu*

Ainda que parte da doutrina procurasse analisar o fenômeno urbano brasileiro considerando as especificidades dos países *subdesenvolvidos*, essa aproximação ainda não era capaz de gerar uma transformação na teoria jurídico-urbanística que se consolidava. Uma forma de aproximação bastante comum, até os dias de hoje, do conhecimento sobre o fenômeno urbano brasileiro, com reflexos na doutrina jurídico-urbanística, é a utilização de dados para mostrar sua relevância tendo em vista o crescimento e a tendência de continuidade desse crescimento. A necessidade de um direito urbanístico se naturaliza na argumentação que trata da inevitável tendência de crescimento da urbanização – seja em países de industrialização avançada, seja em países *subdesenvolvidos*. Nesse sentido, José Afonso da Silva cita Jorge Wilhelm, *Urbanismo no subdesenvolvimento* (1969)<sup>254</sup>, publicação que a essa altura já tinha mais de uma década, e um estudo da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) sobre urbanização na América Latina dando conta do crescimento urbano acelerado<sup>255</sup>.

Vale mencionar que o livro *Urbanismo no subdesenvolvimento* já trazia uma crítica ao planejamento urbano e à segregação imposta pelo zoneamento, levando em conta a forma como vinham sendo realizados no Brasil<sup>256</sup>. No entanto, a obra de José Afonso da Silva não chega a mencionar tais elementos levantados por Wilhelm. Conforme mencionamos, ela se limita a utilizar o saber sobre o urbano para fundamentar a relevância do direito urbanístico no Brasil, considerando o crescimento das cidades e a passagem de um país com população predominantemente de vida rural para predominantemente de vida urbana.

Assim, a nosso ver, pela própria inserção do tema na dogmática jurídica, o *urbanismo* passa a ser tratado como algo estático. Pode parecer contraditório, uma vez que o direito urbanístico é apresentado como decorrente de uma evolução do *urbanismo*, o que denotaria

---

e a publicação de um volume sobre o tema, intitulado *O solo criado/Carta de Embu 1977*, consubstanciando os anais daqueles vários seminários.”. *Idem, ibidem*, p. 69.

<sup>254</sup> WILHEIM, Jorge. *Urbanismo no subdesenvolvimento*, 1969, p. 28.

<sup>255</sup> Veja a descrição do autor, “Mas o fenômeno da urbanização vem ocorrendo também nos países subdesenvolvidos. As estatísticas, por exemplo, informam que a população urbana do Brasil era cerca de 32%, em 1940, 45% em 1960 e mais de 50% em 1970, revelando a urbanização crescente, mas a ela não corresponde industrialização proporcional. Trata-se pois, de urbanização prematura, que decorre de fatores nem sempre desenvolvimentistas, como o êxodo rural, por causa da má condição de vida no campo, e da liberação de mão de obra em razão da mecanização da lavoura ou da transformação de plantações em campos de criação de gado.”. SILVA, José Afonso, *Direito urbanístico brasileiro*, 1981, p.10.

<sup>256</sup> De acordo com Wilhelm, “A segregação consagrada por zoneamento rígido, a habitação sem equipamento, e a comunicação de idéias de sentido repressivo – caracterizam muitos planos cujo único mérito é a dificuldade de sua implantação.

Para que o urbanismo tenha um conteúdo humano não é suficiente falarmos em escala humana, em proporção dos espaços e em árvores nas ruas. É preciso que ele promova um aumento e não uma escamoteação da consciência social. É preciso que leve em conta a vida urbana e a capacidade criadora da sociedade urbana.”, WILHEIM, Jorge. *Urbanismo no subdesenvolvimento*, 1969, p. 87.

um *urbanismo* dinâmico, mas é assim que o *urbanismo* passa a ser tratado a partir de sua inserção no debate jurídico dogmático. É como se o *urbanismo* só tivesse uma história até ser tematizado pelo pensamento jurídico (ou até virar norma). A partir daí seria retirado da história, limitando assim a capacidade de renovação e de crítica do pensamento jurídico urbanístico, por meio de uma reflexão sobre o que é e qual o seu papel.

Embora o autor considere necessário, pela intrínseca ligação do urbanismo com o direito urbanístico<sup>257</sup>, compreender o fenômeno urbano e seu processo até a *urbanização* e o *urbanismo*, quando o faz, cita autores europeus como Gaston Bardet e, principalmente, Leonardo Benevolo. Da produção brasileira sobre o fenômeno urbano, menciona apenas a mudança de um país rural para um país urbano e a tendência inevitável, ao citar Wilhelm (1969), de urbanização do território brasileiro; ou reproduz autores brasileiros como Antonio Bezerra Baltar e Anhaia Mello, em geral sobre aquilo que reproduzem dos autores europeus acerca de assuntos como a *Carta de Atenas* e o Congresso Nacional de Arquitetura Moderna (CIAM)<sup>258</sup>, assim como já fizera Hely Lopes Meirelles nas décadas de 1950 e 1960, quando, inclusive, cita o Congresso do IAB realizado em 1963, já a partir da 2ª edição do seu livro, em 1964.

Ainda que isso não fosse mencionado de forma expressa, os CIAMs, da forma como são referidos, podem ser considerados uma espécie de instância normativa, na medida em que formulavam os princípios e as funções do urbanismo que justificavam o direito urbanístico, também com reflexos na sua operacionalização.

A ideia de um CIAM como instância normativa fica evidente na descrição que o autor faz do que seria uma evolução do urbanismo, que culminaria na existência *natural* da legislação urbanística, na qual cita Antônio Bezerra Baltar, Le Corbusier e “sua Carta de Atenas”, que sintetizaria os princípios do urbanismo moderno, reiterando Hely Lopes Meirelles. Nota-se que a legislação é tratada como um dos objetos do urbanismo<sup>259</sup>.

---

<sup>257</sup> Conforme as palavras do autor, “O *Direito Urbanístico* está em formação. O qualificativo *urbanístico* indica a realidade sobre a qual esse direito incide: o *urbanismo* palavra que vem do latim *urbs*, que significa *cidade*. O conceito de urbanismo é, portanto, estreitamente ligado à *cidade* e às necessidades conexas com o estabelecimento humano na cidade. Por isso, o urbanismo evoluiu com a cidade. Assim, para compreendê-lo, em todas as suas manifestações, inclusive na jurídica, torna-se necessário ou, ao menos, conveniente, fazer rápido esforço do fenômeno urbano, para chegarmos à urbanização, que causou o desenvolvimento do urbanismo e a atividade urbanístico do poder público seu regime jurídico.” SILVA, José Afonso, *Direito urbanístico brasileiro*, 1981, p. 3.

<sup>258</sup> *Idem, ibidem*, p. 14.

<sup>259</sup> “Concebeu-se o urbanismo, inicialmente, como arte de embelezar a cidade. Esse conceito, porém, evoluiu no sentido social, tanto quanto evoluíra o conceito de cidade, que tende a expandir-se além do perímetro urbano. Assim concebido, o “urbanismo é uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo

A partir dessa *evolução* do urbanismo, o autor o descreve, de forma semelhante à que fizeram Meirelles e Moreira Neto, como *ciência do estabelecimento humano* que tem como objetivo a *racional sistematização do território* para uma convivência *sã e ordenada*. O que significa, para o autor, que sem o urbanismo não só há desordem como uma *convivência insana* de grupos e indivíduos, mantendo a tradição de ligação entre os aspectos da ocupação do solo e a mentalidade das pessoas.

Assim, o urbanismo se apresenta como a ciência do estabelecimento humano, preocupando-se substancialmente com a racional sistematização do território como pressuposto essencial e inderrogável de uma convivência *sã e ordenada* dos grupos e indivíduos, que nele transcorre sua própria existência, ou, em outras palavras, o *urbanismo objetiva a organização dos espaços habitáveis visando a realização da qualidade de vida humana*. (p. 15)

Nessa mesma linha de argumentação em que o *urbanismo* seria a *ciência* necessária a uma vida *sã e ordenada*, o autor diferencia *urbanização* de *urbanificação*. Ao diferenciar esses dois conceitos o autor traz, além da ideia de uma cidade desordenada, também a de uma cidade doente em decorrência da *urbanização* que, portanto, precisa de um *remédio*, a *urbanificação*. A *urbanificação* seria o *remédio*, também, para o *mal* que representa a *urbanização*.

A urbanização gera enormes problemas. Deteriora o ambiente urbano. Provoca a desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene. Modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana. A solução para esses problemas obtém-se pela intervenção do poder público, que procura transformar o meio urbano ou criar novas formas urbanas. Dá-se, então, a urbanificação, processo deliberado de correção da urbanização, consistente na renovação urbana, que é a reurbanização, ou na criação artificial de aglomerados urbanos, como as cidades novas da Grã-Bretanha e Brasília entre nós. O termo *urbanificação* foi cunhado por Gaston Bradet, para designar a aplicação dos

---

é a organização do espaço urbano visando o bem-estar coletivo – através de uma legislação, de um planejamento, e da execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação, do corpo e do espírito, *circulação* no espaço urbano.” Essa concepção se formara nos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), consolidando-se na famosa Carta de Atenas. Segundo o CIAM de 1928, o “urbanismo é a ordenação dos lugares e dos locais diversos que devem abrigar o desenvolvimento da vida material, sentimental e espiritual em toas as suas manifestações individuais ou coletivas. Abarca tanto as aglomerações urbanas como os agrupamentos rurais. O urbanismo já não pode estar submetido exclusivamente às regras de esteticismo gratuito. É, por sua essência mesma, de ordem funcional. As três funções fundamentais cuja a realização deve velar o urbanismo são: 1º, habitar, 2º, trabalhar, 3º recrear-se. Seus objetos são: a) a ocupação do solo; b) organização da circulação; c) legislação”.

Para alcançar esses objetivos “o urbanismo prescreve e impõe normas de desenvolvimento, funcionalidade e conforto e de estética da cidade, e planifica suas adjacências, racionalizando o uso do solo, ordenando o traçado urbano, coordenando o sistema viário e controlando as construções que vão compor o agregado humano – a *urbs*.”” *Idem, ibidem*, p. 14-15.

princípios do *urbanismo*, advertindo que a *urbanização* é o mal, *urbanificação* é o remédio. (p. 10)

A *urbanificação* seria uma cidade (ou urbano) criada pelo urbanismo e a partir de suas ideias, tendo como exemplos, para o autor, cidades novas da Grã-Bretanha e Brasília. Para o autor, em síntese, a “urbanização criou problemas urbanos que precisavam ser corrigidos pela urbanificação, mediante a ordenação dos espaços habitáveis, de onde se originou o *urbanismo* como técnica e ciência”<sup>260</sup>. Não é a qualquer urbanismo que o autor se refere. Enquanto o *urbanismo* é inicialmente descrito como ciência, técnica e arte – a partir, principalmente, da sistematização feita dessa *nova disciplina do século XX* por Gaston Bardet –, quando transportado para o discurso jurídico, ele se vincula ao urbanismo funcionalista e é tratado como questão de Estado. Exatamente os mesmos conceitos utilizados por Ildefonso Cerdà, em meados do século XIX, para *urbanização* e *urbanismo*. Note-se que, segundo a exposição de Choay, o primeiro conceito se refere ao desenvolvimento desordenado e caótico da cidade, enquanto o segundo, ao crescimento de acordo com os princípios da ciência do *urbanismo*, conforme veremos no próximo capítulo.

No que diz respeito ao conceito de urbanismo, José Afonso da Silva reproduz, depois de explicar sua evolução, a definição de Hely Lopes Meirelles em *Direito municipal brasileiro*, 3ª edição (1977), para quem o “Urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”<sup>261</sup>.

Essa definição/concepção de *urbanismo* tem reflexos em toda argumentação jurídica urbanística. Um *urbanismo* ao mesmo tempo *científico* e *estatal* constitui a justificativa da definição do direito urbanístico e, portanto, de sua existência, da definição de seus princípios, finalidades e forma de operacionalização, assim como da abrangência territorial da norma sobre as áreas rurais. Resumindo: é a base da teoria<sup>262</sup>.

---

<sup>260</sup> *Idem, ibidem*, p. 10.

<sup>261</sup> *Idem, ibidem*, p. 15.

<sup>262</sup> Adilson de Abreu Dallari também cita Hely Lopes Meirelles e se filia a essa visão do fenômeno urbano e do *urbanismo*. Conforme o autor, “No Brasil, uma das primeiras monografias sobre este tema (senão a primeira), é a de autoria de Diogo Figueiredo Moreira Neto, que conceitua “Direito Urbanístico como 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”. Dentre os diversos juristas brasileiros que têm versado o tema em pareceres, aulas, conferências e trabalhos diversos, o de maior nomeada é Hely Lopes Meirelles, que dedica ao exame de questões de direito urbanístico todo um capítulo de seu monumental *Direito Municipal Brasileiro*.

Nesta obra, depois de demonstrar categoricamente a íntima relação entre Urbanismo e Direito, afirma que “não há nem pode haver atuação urbanística sem imposição legal” e, mais adiante, conclui: As exigências

Por exemplo, tanto a atividade urbanística como a configuração da utilidade pública para fins urbanísticos se justificam por essa visão do *urbanismo*: a atividade urbanística tem como objetivo a aplicação dos princípios do *urbanismo*<sup>263</sup>; a configuração da utilidade pública se define pelos planos urbanísticos vigentes<sup>264</sup>; e a verdade do direito urbanístico é informada exclusivamente pelo *saber* do *urbanismo*.

Ainda assim, para o autor, não há que se falar em autonomia científica desse ramo do direito. Dessa maneira, ele justificaria a utilização do conceito de *direito do urbanismo*, que denotaria apenas aspectos ou o regime jurídico do urbanismo, e não um ramo com autonomia científica que mereceria o tratamento de *direito urbanístico*<sup>265</sup>. Para o autor, o direito urbanístico, além de sua ligação com o direito administrativo, se ligava naquele momento com o direito econômico “que ainda não conseguira firmar-se autonomamente, pelo que é também extemporâneo falar que o Direito Urbanístico constitui um de seus ramos especiais.”<sup>266</sup>. Para José Afonso da Silva, portanto, o debate sobre o conceito se referia à sua

---

urbanísticas desenvolveram-se de tal modo nas nações civilizadas e passaram a pedir soluções jurídicas, que se criou em nossos dias o *direito urbanístico*, ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo.” DALLARI, Adilson Abreu. *Desapropriações para fins urbanísticos*. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 20-21.

<sup>263</sup> Para José Afonso da Silva: “A *atividade urbanística*, assim, consiste na ação destinada a realizar os fins do urbanismo, ação destinada a aplicar os princípios do urbanismo. Essa atividade compreende momentos distintos que se acham entre si ligados e em recíproca.

[...]

Assim, esses momentos ou objetos da atividade urbanística podem ser discriminados da seguinte forma: a) planejamento urbanístico; b) a ordenação do solo; c) a ordenação urbanística de áreas de interesse especial; d) a ordenação urbanística da *atividade edilícia*; e) os instrumentos de intervenção urbanística. (p. 15 e 16)

[...]

A atividade urbanística como se viu, consiste, em síntese, na intervenção do poder público com o objetivo de ordenar os espaços habitáveis. Trata-se de uma atividade dirigida à realização do triplo objetivo de humanização ordenação e harmonização dos ambientes em que vive o homem: o urbano e o rural. (p. 18).

<sup>264</sup> Lucia Valle Figueiredo: “Impede, pois, perquirir se há planos urbanísticos anteriores *respaldando* o ato declaratório da utilidade pública. Só assim se poderia pretender a validade jurídica da própria declaração de utilidade pública.

A necessidade de se retirar compulsoriamente a propriedade do domínio particular há de estar amplamente justificada. Estudos concretos, anteriores à expedição do decreto, são exigíveis. (p. 27)

Há necessidade inofismável de que a declaração de utilidade pública para fins urbanísticos mantenha estreita compatibilidade com as disposições urbanísticas vigentes, tais seja: planos diretores gerais, planos diretores especiais ou prioritários”

<sup>265</sup> Diante dessas ideias, parece ainda cedo para falar-se em autonomia científica do Direito Urbanístico, dado que só muito recentemente suas normas começaram a desenvolver-se em torno do objetivo específico que é a ordenação dos espaços habitáveis ou sistematização do território. Talvez, por isso, é que boa parte dos autores, os franceses especialmente, não falam em *Direito Urbanístico*, mas em *Direito do Urbanismo*, denotando, com isso, que não se trata de um ramo do Direito, mas de aspectos jurídicos, ou regime jurídico, ou disciplina jurídica, do urbanismo. Outros preferem intitular suas obras de *Disciplina Urbanística*, ou simplesmente *Urbanística e Direito*. A denominação *Direito Urbanístico*, contudo, vai-se impondo; [...]”. SILVA, José Afonso, *Direito urbanístico brasileiro*, 1981, p. 28.

<sup>266</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 29.

consolidação enquanto categoria científica autônoma e não abrangeria outros conhecimentos que não os do *urbanismo*.

Boa parte da doutrina da época o acompanha: Adilson de Abreu Dallari, por exemplo, cita o estudo de José Afonso da Silva como sendo o de maior profundidade sobre o tema, assinalando que o mesmo conclui que não existe unidade substancial das normas urbanísticas no Brasil, razão pela qual não há que se falar de autonomia científica do direito urbanístico. Por essa razão, Dallari conclui que é necessário buscar no direito estrangeiro os subsídios necessários à identificação da doutrina. Para tanto, o autor se vale dos ensinamentos do espanhol José Martin Blanco<sup>267</sup>.

Até em alguns casos, como no de Álvaro Pessoa na apresentação de *Direito do urbanismo, uma visão sócio-jurídica* (1981), em que se pretende uma reflexão sobre uma nova propriedade urbana, chama atenção a utilização de um discurso associado à *modernização*, à *preocupação com crescimento harmonioso* e ao *desenvolvimento urbano aleatório*, como justificativa para o *equacionamento* de uma *nova propriedade urbana*, o que denota que essa “nova” propriedade urbana permanece fortemente associada ao *urbanismo* da boa ordem. Com isso, a intenção de um equacionamento da *nova propriedade urbana*<sup>268</sup> ainda se justifica pela *desordem* e pela *aleatoriedade* do crescimento das cidades brasileiras desde seu padrão *medieval*, no período colonial, ao *desordenado* e *aleatório* decorrente de uma industrialização incipiente no século XIX<sup>269</sup>.

---

<sup>267</sup> Em Martin Blanco encontramos o que ele chama de cinco notas ou linhas gerais em que se basearia, provisoriamente, o direito urbanístico: 1<sup>a</sup>. É um direito especial que, agregando normas de direito privado e de direito administrativo, apresenta certa peculiaridade que o separa de ambos; 2<sup>a</sup>. É um direito construído sobre um conceito funcional de propriedade imóvel, tendo como núcleo central a função social da propriedade (a função entendida como limite do direito de propriedade, é o conceito básico do direito urbanístico); 3<sup>a</sup>. É um direito a elaborar, sobre os princípios próprios e genuínos da gestão urbanística; 4<sup>a</sup>. É um direito inovador, na medida em que as fórmulas jurídicas tradicionais são muitas vezes insuficientes para a celeridade com que os problemas urbanísticos devem ser postos e resolvidos; e 5<sup>a</sup>. É um direito de conteúdo preponderantemente social. DALLARI, Adilson Abreu. *Desapropriações para fins urbanísticos*. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 22.

<sup>268</sup> PESSOA, Álvaro (org.). *Direito do urbanismo – uma visão sócio-jurídica*. Rio de Janeiro: IBAM/Livros Técnicos e Científicos, 1981.

<sup>269</sup> Nas palavras do autor, “Aos padrões iniciais da urbanização brasileira se aplicam os mesmos parâmetros das cidades medievais: a) irregularidade na ocupação territorial e no alinhamento; b) ênfase na defesa da costa; c) inadequação nas condições de salubridade. Os conceitos urbanísticos são rudimentares, sendo que os fatores de modernização mais importantes, ao tempo do Brasil Colônia, decorrem da ocupação holandesa do Recife e da transferência da corte para a colônia, no início do século passado.

Posteriormente, e já ao longo do Século XIX, o desenvolvimento das cidades brasileiras se faz sobretudo e como decorrência: a) da industrialização incipiente, que é reflexo da Revolução Industrial; do crescimento populacional, inclusive, em decorrência dos fluxos migratórios europeus. Para reger essas alterações, que vão produzir profundas alterações na economia urbana, o poder público não se equipa com as devidas medidas. A despeito da tendência de consolidação e codificação das normas, que é característica de meados do século passado, a abordagem do tema pelos juristas é predominantemente agrária e não revela qualquer preocupação

É bem conhecida a distinção que José Afonso da Silva faz de *direito urbanístico objetivo e científico*<sup>270</sup>. Na descrição do *direito urbanístico científico*, o autor procura reafirmar sua neutralidade<sup>271</sup>. A distinção é importante e contribui para a compreensão da realidade. No entanto, a nosso ver, incorre em grave erro compreender o *direito urbanístico científico* como neutro, conforme o autor o apresenta. A nosso ver, seria um equívoco ignorar essa distinção, assim como tomar como neutro o discurso de um suposto direito urbanístico científico.

Luis Alberto Warat analisa essa pretensa ideia de neutralidade ideológica da ciência do direito, pretendida e reafirmada pela dogmática jurídica, que parte da aceitação inquestionada do direito positivo vigente<sup>272</sup>. Para o autor, dessa aceitação surgem, no entanto, “diretivas para a sua reformulação, compromissos ideológicos, pretensões de justificação.”<sup>273</sup>. Sobre a pretensa noção de objetividade nas ciências sociais e o jurisdicimento que disfarça o caráter jurídico da interpretação da lei, Warat descreve:

Essas observações dizem respeito a um forte laço que se foi tecendo entre o jurisdicimento que sustenta as crenças sobre o Estado de Direito e as formas de um saber, que em nome da Ciência, postula a objetividade para impedir a formação de novas identidades coletivas. Um jogo de conexões ambíguas vai gerando um certo “clima”, um horizonte que faz possível o conjunto de interpretações da lei:

---

com o crescimento harmonioso da cidade. O Código Civil, editado em 1916, ainda vai espelhar uma realidade predominantemente rural, não obstante as pequenas referências às questões de natureza urbanística.

O processo de desenvolvimento urbano brasileiro, guiado, sobretudo, por razões aleatórias, apresenta, genericamente, a conjugação de duas tendências. A primeira tem por pólo as indústrias e é ao redor delas que se vai estabelecer a mão de obra assalariada que a serve. A segunda é decorrência da ocupação populacional. Tais formas descontroladas e desequilibradas de desenvolvimento urbano não vão merecer, entretanto, qualquer atenção por parte das autoridades mais preocupadas em resolver a grave crise econômica do setor externo, decorrente do “crack” da economia mundial. Só a aceleração das migrações internas nos anos trinta e resultante da estagnação rural, compondo um novo quadro econômico, vai gerar uma ou outra medida de caráter legal tendente a equacionar alguns problemas, embora de maneira bastante tímida. Partem de então as primeiras manifestações claras de intervenção na propriedade imóvel urbana, de forma a adequá-la ao seu objetivo social.” PESSOA, Álvaro (org.). *Direito do urbanismo – uma visão sócio-jurídica*. Rio de Janeiro: IBAM/Livros Técnicos e Científicos, 1981.

<sup>270</sup> Conforme Silva, “a) *Direito Urbanístico objetivo*, que consiste no conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do poder público destinada a ordenar os espaços habitáveis, o que equivale dizer: conjunto de normas reguladoras da atividade urbanística;

b) *Direito Urbanístico como ciência*, que busca o conhecimento sistematizado daquelas normas e princípios reguladores da atividade urbanística.” SILVA, José Afonso, *Direito urbanístico brasileiro*, 1981, p. 21-22.

<sup>271</sup> Na passagem a seguir, por exemplo, o autor procura afirmar a neutralidade e não participação nas decisões concretas por parte do direito urbanístico como ciência, ignorando as relações entre o poder e o saber: “Realmente, a ciência do Direito não tem por objetivo regular realidade alguma, pois não estabelece normas nem regras. Ela procura conhecer e sistematizar as normas de direito objetivo.” *Idem, ibidem*, p. 23.

<sup>272</sup> WARAT, Luis Alberto. *Introdução geral ao Direito vol. II, A espistemologia jurídica da modernidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1995, p. 41.

<sup>273</sup> *Idem, ibidem*, p. 42.

disfarçando o caráter político das mesmas estratégias míticas, dissimulam o fato de que todo processo interpretativo é sempre a manifestação de um poder.<sup>274</sup>

### 1.2.1.1. Poder de Polícia e função social da propriedade

Não há dúvida de que o princípio da função social da propriedade substituiu o Poder de Polícia Administrativa do Estado como principal justificativa para a atuação do Estado sobre o território e, mais especificamente, para a intervenção na propriedade imobiliária urbana. É possível identificar no período entre 1977 e 1981 diferentes graus dessa transformação. Enquanto Hely Lopes Meirelles, em 1977, ainda justifica a existência de um direito urbanístico fundamentado no Poder de Polícia<sup>275</sup>, em 1981 José Afonso da Silva o justifica tendo em vista a função social da propriedade<sup>276</sup>. Debate que, ao que parece, se seguiu até a positivação categórica da função social da propriedade na Constituição de

---

<sup>274</sup> WARAT, Luis Alberto. *Introdução geral ao Direito vol. I*, Interpretação da lei: temas para uma reformulação. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1994, p. 28.

<sup>275</sup> A 3ª edição de *Direito municipal brasileiro*, de 1977, justifica o direito urbanístico a partir do Poder de Polícia: “As *imposições urbanísticas* são preceitos de ordem pública. Derivam do poder de polícia, que é inerente e indissociável da Administração. Exteriorizam-se em limitações de uso da propriedade ou de outros direitos individuais, sob a tríplice modalidade *positiva* (fazer), *negativa* (não fazer) ou *permissiva* (deixar fazer)”. MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*, 1977, p. 431.

<sup>276</sup> Conforme o próprio autor, “Há forte tendência ainda em considerá-lo como parte do direito administrativo, como se pode verificar nas obras de Italo di Lorenzo, Virgilio Testa, Antonio Carceller Fernandez e Moreira Neto. Enfim, para os administrativistas, as normas de Direito Urbanístico não passariam de normas administrativas, especiais ou não, mas sempre referentes ao poder de polícia.

Essa concepção, contudo, não leva em consideração as profundas transformações operadas no papel do poder público nessa matéria, como assinala Laubadère, segundo o qual, inicialmente, essa intervenção se limitava à polícia das construções com base em normas que geraram o chamado *direito administrativo da construção*. Posteriormente, logo após a Primeira Guerra Mundial, com a legislação sobre planos de urbanismo, a intervenção do poder público incide no domínio urbanístico e cujas normas dão origem ao *direito administrativo urbanístico*, ao lado do direito administrativo da construção; por muito tempo, contudo, essa intervenção permaneceu dominada por certa concepção que nela descobria uma simples atuação de *polícia* e de *regulamentação*, e mesmo os planos urbanísticos não constituíam em si, senão regulamentação.

“Essa concepção – conclui Laubadère – foi progressivamente ultrapassada por aquilo que hoje denominamos “*urbanismo ativo*” ou “operacional”. Como tal, entende-se que o poder público não se contenta em traçar o quadro e definir as regras segundo as quais o urbanismo se realiza pelos proprietários, promotores e construtores, mas toma a si essa realização, intervindo de maneira ativa. Ele o faz, não só em relação às suas próprias obras (equipamentos coletivos), que constituem já um poderoso instrumento de ação na matéria, e pela ajuda financeira, mas também – e é sobretudo esta a modalidade que é característica – pelo papel que assumem atualmente as pessoas públicas na realização das *operações urbanísticas*, que se estudará mais adiante, operações às quais as pessoas públicas prestam seu concurso ativo e de que se encarregam seja diretamente, seja por intermédio de organismos concessionários.

Chega-se assim àquela concepção, já por nós apontada, de que a atividade urbanística é uma função do poder público, o que importa em nova configuração das normas jurídicas urbanísticas, que não podem mais ser concebidas como simples regras de atuação do poder de polícia, nem como mero capítulo do direito administrativo”. SILVA, José Afonso, *Direito urbanístico brasileiro*, 1981, p. 25 e 26.

1988<sup>277</sup>, embora esse princípio já estivesse incluído expressamente em constituições anteriores.

As escolhas dos temas e dos pontos de vista adotados por Lucia Valle Figueiredo são bons exemplos dessa passagem. Em *Disciplina urbanística da propriedade* (1980), a autora, embora adote como justificativa a função social da propriedade, naquele momento parecia mais preocupada em negar o Poder de Polícia, como sendo o elemento central de justificação de uma disciplina urbanística da propriedade, do que afirmar o princípio da função social da propriedade<sup>278</sup>, diferentemente da 2ª edição do mesmo livro em 2005, quando coloca a função social da propriedade como elemento central de justificação. Na 1ª edição, não há um capítulo específico para a função social da propriedade e sim para o poder de polícia; já na 2ª edição, há um capítulo específico sobre a função social da propriedade, enquanto o poder de polícia é tratado entre aspas e com a advertência de que se trata na realidade de interferência estatal na propriedade.

A nosso ver, as duas mudanças são bastante reveladoras das transformações que ocorrem no direito urbanístico que, então, procura ampliar suas fronteiras, o alcance de suas normas e, ao mesmo tempo, atenuar seus conceitos. O Poder de Polícia, outrora elemento central da justificação da intervenção na propriedade, já na 1ª edição do livro é apresentado como um conceito *perigoso* e ultrapassado, considerando o estágio naquele momento do direito administrativo. Como se vê, já no sumário da 2ª edição, ele é trazido entre aspas e com a advertência de que, na realidade, trata-se de *interferência estatal na propriedade*.

O conceito de Poder de Polícia incomoda a tal ponto, que a autora chega a questionar, ainda na 1ª edição do livro, “a necessidade desse rótulo a esta altura do desenvolvimento do Direito Administrativo”<sup>279</sup>. Apesar de efeitos muito semelhantes, os conceitos têm simbologias distintas, da *polícia* para o *social*, do negativo para o positivo. Fica claro nas palavras da autora a preocupação com a atenuação do conceito *por sua ambiguidade*<sup>280</sup>. A

---

<sup>277</sup> No artigo de 1987, “Função social da propriedade”, Carlos Ari Sunfeld, por exemplo, conclui não se tratar de fundamento das limitações administrativas, mas de um novo instrumento. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FIGUEIREDO, Lucia Valle (coordenadores). *Temas de Direito Urbanístico I*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1987.

<sup>278</sup> Como exemplo, a autora afirma “Não verificamos, de conseguinte, qualquer ligação necessária entre ‘poder de polícia’ e a disciplina urbanística da propriedade.” FIGUEIREDO, Lúcia Vale. *Disciplina urbanística da propriedade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1980, p. 7.

<sup>279</sup> *Idem, ibidem*, p. 4.

<sup>280</sup> O relato da autora é emblemático, “A noção de “poder de polícia” foi sempre ligada à idéia de limitações ou restrições à liberdade e à propriedade. Exatamente por isso entendemos necessário discutir um pouco o conteúdo normalmente atribuído ao “poder de polícia”.

autora, valendo-se da doutrina administrativista<sup>281</sup>, critica a conotação dada ao Poder de Polícia como uma atividade de *não fazer*, em lugar de *fazer*<sup>282</sup>.

A nosso ver, a conceituação do Poder de Polícia como algo positivo e negativo demonstra que não há diferença operativa na passagem de uma justificativa baseada no Poder de Polícia para outra baseada na função social da propriedade, embora as justificativas tanto de José Afonso da Silva como de Lucia Valle Figueiredo para uma mudança de fundamentação residam no fato de a *função social da propriedade*, diferentemente do *Poder de Polícia*, não ser apenas uma imposição negativa. O conceito que justifica o direito urbanístico muda, mas a operacionalização é a mesma, relacionada às imposições administrativas positivas e negativas. O que, a nosso ver, não significa que não exista mudança de fato na interpretação da norma pela mudança de conceito, mas do ponto de vista da gestão urbana, da atividade urbanística desempenhada pelo Estado, propriamente dita, a operacionalização do conceito pouco se altera.

Para boa parte da doutrina, portanto, a justificação jurídica do direito urbanístico se transforma suficientemente para permitir o surgimento da ideia de uma *disciplina urbanística da propriedade*. A epistemologia do fenômeno urbano, entretanto, permanece atada ao pensamento do *urbanismo* da primeira metade do século XX.

---

Questionamos, de conseguinte, a necessidade desse rótulo a esta altura do desenvolvimento do Direito Administrativo. Haverá, ainda, utilidade prática em se falar de “poder de polícia” quando sabemos da ambiguidade do tempo, tornando-o, pelo menos, perigoso?”. *Idem, ibidem*, p. 4.

<sup>281</sup> Em especial Agostín A. Gordillo e Celso Antônio Bandeira de Mello.

<sup>282</sup> Conforme a autora, “De fora parte nossa discrepância de que não se constitui apenas, em uma obrigação de “não fazer”, podemos concordar “in totum” com a definição, ressaltando, entretanto, que esta poderia ser a própria definição de função administrativa. As conclusões finais a que o autor chega, podemos sufragar praticamente todas. Discrepamos, todavia, da de n. 15, reproduzida em nota de rodapé, porque nela se contém atribuídas à polícia administrativa peculiaridades próprias, objeto próprio, fundamento político próprio e regime jurídico próprio.

Volvemos a enfatizar: consoante nosso entendimento, tudo dependerá do prisma do observador.” *Idem, ibidem*, p. 7.

### 1.2.2. Contra a injustiça, ordem

A nosso ver, é possível identificar uma espécie de visão do fenômeno urbano que, na nossa hipótese, representa justamente a confusão entre duas visões com uma mesma proposta de solução: ordem racional para o caos e a injustiça.

Alguns autores iniciam o processo de apropriação de estudos críticos sobre o fenômeno urbano no Brasil e sobre sua relação com o modo de produção capitalista. Com isso, tanto a questão do interesse econômico como a injustiça e a segregação passam a fazer parte da pauta. O modo de produção capitalista passa a ser considerado causa da segregação urbana, ou seja, do processo de urbanização brasileiro que se caracteriza pela injustiça, assim como os interesses econômicos representam uma ameaça à ordem proposta pelo *urbanismo*.

Ainda que se identifique que o problema urbano não seja apenas o *caos*, mas a injustiça decorrente do modo capitalista de produção e da violência dos interesses privados, nos dois casos o remédio é o mesmo: planejamento, ordem, racionalidade contra o caos e contra a interferência (política e econômica) na aplicação dos fundamentos e princípios do *urbanismo*.

Embora tangenciem uma mesma visão sobre uma possível solução ordeira para o fenômeno urbano, uma entende que o interesse privado representa uma ameaça à ordem e funcionalidade urbana, enquanto a outra identifica o interesse privado e o modo de produção capitalista como causa da segregação e da injustiça urbana.

A afirmação de que a questão urbana é uma das questões mais perigosas da época e a ideia de que o interesse privado e sua violência representam uma ameaça ao controle administrativo e à solidariedade social estão presentes no livro de Adilson de Abreu Dallari, *Desapropriação para fins urbanísticos*<sup>283</sup>, de 1981, que conclui que o interesse privado deve se subordinar ao coletivo<sup>284</sup>. O interesse privado não está, no entanto, relacionado com a injustiça e a segregação, mas representaria uma ameaça à funcionalidade da cidade. Não à toa o autor relaciona essa problemática com a necessidade de implementação dos princípios

---

<sup>283</sup>DALLARI, Adilson Abreu. *Desapropriações para fins urbanísticos*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

<sup>284</sup> Conforme o autor, “Aí já se alertava para o fato de que a violência dos interesses privados provoca uma desastrosa ruptura do equilíbrio de forças econômicas de um lado e, de outro lado, o controle administrativo e a solidariedade social. Após colocar a questão urbana como uma das mais perigosas da época, exorta para a necessidade de disciplinar, com urgência, pelos meios legais, a distribuição de todo solo útil, para equilibrar as necessidades vitais do indivíduo e em plena harmonia com as necessidades coletivas. E termina com a afirmação de que o interesse privado deverá estar subordinado ao interesse coletivo.”. *Idem, ibidem*, p. 12 e 13.

da *Carta de Atenas*, em especial a definição das funções básicas para cada porção do território de forma a racionalizar o uso do solo<sup>285</sup>.

Dallari chega a mencionar o estudo *São Paulo 1975 – Crescimento e pobreza*<sup>286</sup> feito pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), obra coletiva que conta com a participação de Paul Singer, autor que também é citado por Maria Magnólia Lima Guerra.

Embora também reconheça a influência do poder econômico, a autora relaciona o desenvolvimento urbano com o modo capitalista de produção a partir da leitura de a *Economia política da urbanização*<sup>287</sup>, de Paul Singer, que, como veremos, contribuiu com uma leitura sobre a questão urbana em países em desenvolvimento que influenciou e, a nosso ver, ainda influencia o pensamento jurídico urbanístico brasileiro.

Essa leitura, na nossa hipótese, é representativa de uma das formas de o pensamento jurídico urbanístico refletir o fenômeno urbano. Diferentemente de Dallari – que não identifica o interesse econômico como uma ameaça à justiça territorial, na forma da segregação, mas apenas uma ameaça à ordem –, Guerra identifica essa problemática decorrente da relação do fenômeno urbano com o modo capitalista de produção<sup>288</sup>. A resposta, no entanto, é semelhante: aplicação dos princípios do *urbanismo*. Não há uma desfiliação da ideia de que a racionalidade e a ciência são parte da solução dos problemas urbanos: a própria cidade é vista como resultado do processo civilizatório<sup>289</sup> e dos avanços

---

<sup>285</sup> Nas palavras do autor, “Para dar maior concreção ao estudo do objeto em exame, convém examinar algumas proposições da “Carta de Atenas”, elaborada em 1933 e que ainda é um documento básico para o urbanismo. É nele que se encontra a indicação das quatro funções básicas: habitar, trabalhar, divertir-se e circular. Nele também já se encontra a concepção de que a cidade não é mais que uma parte de um conjunto ela deve ser estudada, devendo o arquiteto ao ocupar-se de tarefas do urbanismo tomar como instrumento de medida a escala humana.” *Idem, ibidem*, p. 12.

<sup>286</sup> *São Paulo 1975 – Crescimento e Pobreza*, Estudo feito pelo CEBRAP, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. São Paulo: Edições Loyola, 1975.

<sup>287</sup> SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. São Paulo. Brasiliense, 1976.

<sup>288</sup> Conforme a autora, “É de PAUL SINGER a observação de que, antes de se fazer uma crítica ao processo de urbanização das sociedades em desenvolvimento, deve-se analisá-lo globalmente, sob o prisma do desenvolvimento capitalista, para aprender-se o seu verdadeiro significado. Assim, diz ele, “não é difícil perceber que a urbanização se acelera naqueles países cuja estrutura econômica está sofrendo transformações pelo desenvolvimento de novas atividades, indústrias e de serviços que são necessariamente praticados a partir de uma base urbana. A urbanização, em si mesma, portanto, nada tem de excessiva e, na verdade, está correlacionada com o desenvolvimento das forças produtivas”. Continuando, PAUL SINGER faz menção ao fato de a própria urbanização vir tendendo a deter o crescimento demográfico “na medida em que a população urbana em quase todos os países apresenta fertilidade mais baixa que a rural e em decréscimo”. GUERRA, Maria Magnólia Lima. *Aspectos jurídicos do uso do solo urbano*. Fortaleza, 1981, p. 40.

<sup>289</sup> O que é possível identificar no comentário da autora, “Nos dias atuais, o grande desenvolvimento das cidades é uma das características da civilização vigente. E, embora a cidade não seja uma criação nova, é nova a transformação que ela vem atravessando. Dessa transformação decorre, como consequência, a modificação que se está operando na população mundial que, se antes era predominantemente agrícola, hoje, com uma velocidade crescente, se vai tornando eminentemente urbana, em correlação com os níveis de desenvolvimento do país.” *Idem, ibidem*, p. 37.

científicos e tecnológicos<sup>290</sup>; e é possível identificar uma crença no progresso a partir de um crescimento urbano que “para ser benéfico ao processo desenvolvimentista, precisa ser racionalizado, observando-se os princípios atuais do planejamento urbano”<sup>291</sup>. Como se nota, essa forma de pensar ainda está inculcada da ideia de que o planejamento urbano, aliado a uma política de desenvolvimento, seria suficiente para o enfrentamento não apenas do caos, mas também da injustiça. O planejamento urbano é compreendido como o processo racional que deve iniciar toda e qualquer atividade urbanística<sup>292</sup>.

O problema dessa forma de pensar, como adiante veremos mais detalhadamente, é que, quando se procura solucionar os problemas com racionalidade e ordem, ainda que se identifique que as causas se relacionam com o modo capitalista de produção, passa-se a ideia de que a injustiça decorre do próprio progresso urbano, ou seja, a causa identificada seria uma externalidade do progresso e não uma consequência do modo capitalista de produção.

Assim, embora se identifique uma determinada causa para a injustiça relacionada à apropriação capitalista do solo, a solução apresentada leva a outra consideração sobre a realidade dessa injustiça, que a relaciona com a externalidade do desenvolvimento urbano que, por sua vez, se relaciona com o progresso da humanidade. Confusão que escamoteia a

---

<sup>290</sup> Segundo a autora, “A organização em grupos e fixação espacial até a urbanização – mudança substancial na maneira dos homens viverem juntos – foi produto dos avanços científicos e tecnológicos da humanidade.”, *Idem, ibidem*, p. 35.

<sup>291</sup> Conforme Guerra, “Certo é, todavia, que o crescimento urbano, para ser benéfico ao processo desenvolvimentista, precisa ser racionalizado, observando-se os princípios atuais do planejamento urbano. Daí a opinião de especialistas, segundo a qual os problemas surgidos com o crescimento urbano excessivo poderão ser resolvidos não através de sua contenção, mas por intermédio do planejamento aliado à execução de uma política nacional de desenvolvimento urbano que, após a constatação das disparidades e demais problemas ocasionados, adote as medidas diferenciadas regionalmente, mas integradas na política de desenvolvimento do país, a fim de compatibilizar as suas peculiaridades regionais com a problemática global nacional.”. *Idem, ibidem*, p. 40.

<sup>292</sup> De acordo com a autora, “Hoje, o planejamento é procedimento inicial de toda e qualquer atividade urbanística. Entende-se por planejamento urbano a atividade da Administração dirigida à ordenação de seu território através de determinação prévia do uso do solo urbano por entidades públicas ou particulares, de localização das áreas residenciais, industriais, comerciais, e de lazer, de determinação das áreas públicas, de delimitação do direito de propriedade e, ainda, através do estabelecimento das formas de desenvolvimento da cidade. Como se vê, o planejamento urbano destina-se, fundamentalmente, a explicitar as diretrizes a serem seguidas para a solução dos problemas essenciais da cidade.

Na verdade, o planejamento urbano, ao programar a atividade normativa para a cidade, principalmente no que diz respeito ao uso do seu solo, repercute de forma acentuada no exercício do direito de propriedade do solo, indicando medidas que representam limitações cada vez mais amplas, com o fim de satisfazer aos interesses maiores da coletividade.

Para tornar viável a satisfação dos interesses da coletividade, a ordem jurídica tem procurado renovar seus institutos e criar uma instrumentação nova, com objetivo de assegurar a realização das diretrizes que a política do uso do solo urbano e sua edificação expressa no planejamento urbano”. *Idem, ibidem*, p. 41-42.

necessidade de enfrentar a questão fundiária e tematizar de forma mais acentuada a necessidade não de ordem, mas de democratização do acesso à terra.

Alguns elementos do livro *Direito do urbanismo – uma visão sócio-jurídica*, de 1981, organizado por Álvaro Pessoa e publicado pelo IBAM, são exemplos dessa crença na racionalidade e na ciência do urbanismo para definição e interpretação das normas legais. Embora a obra procure trazer uma visão renovada da relação do fenômeno urbano com o direito, ao mesmo tempo que critica o positivismo jurídico, não foge de uma ideia positivista do urbanismo e, inclusive, aponta como uma das deficiências da análise jurídica o desconhecimento das bases científicas do fenômeno urbano<sup>293</sup>.

### **1.2.3. Uma outra visão do fenômeno urbano e o Estado de bem-estar social**

Embora no final da década de 1970 e no início da década 1980, na nossa hipótese, ao mesmo tempo que a argumentação jurídica se transformava, na medida em que o Poder de Polícia deixava de ser a principal justificativa para a ação do Estado sobre o território, e se consolidava uma argumentação para justificar o *urbanismo* e sua operacionalização, em relação ao fenômeno urbano, a crença refletida, em linhas gerais, permanece a mesma. Em geral, os dados sobre o crescimento urbano no Brasil são utilizados para justificar a necessidade de normas urbanísticas e da própria disciplina do direito urbanístico.

Na década de 1970, no entanto, o pensamento sobre o urbano no Brasil se transformava e se iniciava um processo de elaboração de uma crítica da urbanização na

---

<sup>293</sup> O autor explica da seguinte forma a motivação da publicação: “Os estudos aqui reunidos constituem um esforço no sentido de dar vida própria a uma disciplina que vai nascendo no seio das ciências sociais: o direito urbano. Seu objetivo é focar, sob a visão jurídica, diversos aspectos de um fenômeno cada vez mais importante para os destinos da sociedade brasileira: a urbanização. A ideia de organizar a coletânea parte do desejo da administração do IBAM de divulgar estudos que permitam uma visão dinâmica do direito do urbanismo. A expressão dinâmica do direito, ao contrário do que se pensa, não denota instabilidade, mas, ao contrário, significa a busca de uma conceituação jurídica do fenômeno social sem resvalar na imobilidade estéril que impede o desenvolvimento da ciência.

É de todo razoável afirmar, aliás, que esta visão ativa, sempre foi a característica pioneira do direito urbano, criado, desenvolvido e ensinado naquela instituição. Algumas outras escolas superiores e entidades terão também desenvolvido institutos de direito urbano. O enfoque de tais leis, entidades, entretanto, geralmente não atingiu a necessária dinâmica e interdisciplinaridade típica deste ramo do direito.

[...]

A ausência desta abordagem dinâmica do direito e o desconhecimento das bases científicas do fenômeno urbano, ambas aliadas ao positivismo jurídico fortemente presente, produzem um padrão de ensino muito distante da realidade ou baseado em mera exegese dos textos legais.” PESSOA, Álvaro (org.). *Direito do urbanismo – uma visão sócio-jurídica*, 1981, nota explicativa.

periferia do capitalismo que, como veremos, aos poucos começaria a ser incorporada pelo pensamento jurídico urbanístico a partir, por exemplo, das leituras de autores como Paul Singer e Gabriel Bolaffi e, posteriormente, Ermínia Maricato, Raquel Rolnik e Nabil Bonduki. A nosso ver, esses seriam os primeiros esforços de apropriação, pelo pensamento jurídico, de uma nova crença sobre o urbano que pudesse também transformar a compreensão das relações da norma urbanística e do direito com o fenômeno urbano. Essa transformação é facilmente identificável, por exemplo, nas diferentes formas de se tratar os assentamentos informais ocupados por população de baixa renda. Aliás, seria esse um dos poucos reais avanços alcançados pelo Movimento da Reforma Urbana?

Na nossa hipótese, e essa seria uma das principais questões entre as aqui levantadas, a crítica ao processo de urbanização na periferia ainda não foi capaz de substituir uma crença no fenômeno urbano relacionado ao caos e à racionalização do uso do espaço como caminho para solucionar os problemas urbanos. Argumentamos que, ainda que após o processo constituinte, e como decorrência deste, uma nova crença sobre o fenômeno urbano passa a ser incorporada pelo pensamento jurídico urbanístico, isso não necessariamente é hegemônico nem capaz de apagar crenças antigas, uma vez que elas acabam se somando. Assim, o pensamento jurídico urbanístico permanece até hoje entre o caos e a injustiça. É como se existissem dois direitos urbanísticos: um que tem como objetivo a ordem e o outro que anseia pela justiça social, a nosso ver, incompatíveis pela forma como são colocados para a política urbana.

Um panorama do processo de construção de uma teoria crítica, no Brasil, da urbanização na periferia do capitalismo é apresentado por Pedro Fiori Arantes em *Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970*<sup>294</sup>, no qual o autor descreve o início do processo de debate sobre a questão urbana na América Latina, a partir da influência do sociólogo espanhol Manuel Castells. Em 1973, Castells organizou o livro *Imperialismo e urbanização na América Latina*, com a participação de quatro pesquisadores do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) - Paul Singer, Fernando Henrique Cardoso, Lúcio Kowarick e Cândido Ferreira de Camargo<sup>295</sup> - e posteriores desdobramentos no próprio Cebap<sup>296</sup> e, depois, na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP)<sup>297</sup>.

---

<sup>294</sup> ARANTES, Pedro Fiori. *Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970*, 2009.

<sup>295</sup> *Idem, ibidem*, p. 104-110.

<sup>296</sup> *Idem, ibidem*, p. 110-120.

<sup>297</sup> *Idem, ibidem*, p. 120-125.

Ao se referir aos desdobramentos desse processo de construção de crítica ao processo de urbanização brasileiro na FAU-USP, já na segunda metade da década de 1970, Arantes aponta, como referência do pensamento que estava sendo gestado nesse período, o livro *A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial*<sup>298</sup> que, de acordo com sua análise, representa um avanço em relação ao Cebrap, pois antecipa uma renovação de temas e métodos para a pesquisa urbana das décadas de 1980 e 1990, na medida em que a cidade passa a ser objeto de uma crítica *imane*nte, com a utilização de conceitos como periferia, espoliação e autoconstrução e, ainda, a realização de pesquisas sobre a renda da terra.<sup>299</sup>

Também sobre o livro lançado em 1979, o autor comenta o avanço nas formulações teóricas desenvolvidas nos textos de Ermínia Maricato, Raquel Rolnik e Nabil Bonduki que, a nosso ver, têm relevância, pois esses autores, posteriormente, vão ser estudados e, de alguma forma, integrados às análises jurídicas, tendo grande influência em uma das formas de pensar atualmente o direito urbanístico que, na nossa hipótese, incorpora uma crítica ao urbanismo. Indício bastante claro dessa influência é a participação de Raquel Rolnik no livro *Direito urbanístico*<sup>300</sup> (1998), organizado por Edésio Fernandes, e a participação tanto de Ermínia Maricato<sup>301</sup> como de Raquel Rolnik<sup>302</sup> no livro *Estatuto da cidade e reforma urbana* (2002)<sup>303</sup>, organizado por Leticia Marques Osório, que contou com a participação de profissionais de direito e de outras áreas do conhecimento na análise das perspectivas e limites da nova legislação urbana recém-promulgada<sup>304</sup>.

---

<sup>298</sup> MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*, 1979.

<sup>299</sup> Segundo o autor, “[...] representa um avanço em relação à produção do Cebrap, pois a cidade aparece, enfim, como objeto de crítica imanente. De um lado, os conceitos de ‘periferia’, ‘espoliação’ e ‘autoconstrução’ são desenvolvidos e aprofundados nos textos de Ermínia Maricato, Raquel Rolnik e Nabil Bonduki. De outro, Rodrigo Lefèvre e Paul Singer inauguram a pesquisa sobre renda da terra e negócios imobiliários, procurando estabelecer categorias marxistas próprias para o entendimento do urbano. Por fim, o Estado deixa de ser entendido de forma abstrata como regulador do custo da força de trabalho para ser objeto de uma análise detida de Gabriel Bolaffi de como atuou especificamente na formulação e na implementação do BNH, dando carne e conteúdo à perspectiva crítica do Cebrap. Como veremos, este livro leva até as últimas conseqüências a perspectiva sociológica cebrapiana-marxista de interpretação do urbano e supera seus limites, antecipando e indicando uma renovação de temas e métodos para a pesquisa urbana nos anos 1980 e 1990. Pedro Fiori Arantes, *Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970*, 2009, p. 120-121.

<sup>300</sup> Com o artigo *Para além da Lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936)*, 1998.

<sup>301</sup> MARICATO, Ermínia e WHITAKER, João Sette. *Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?*, 2002.

<sup>302</sup> ROLNIK Raquel. “Outorga onerosa e transferência do direito de construir”, 2002.

<sup>303</sup> OSÓRIO, Leticia Marques (org). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*, 2002.

<sup>304</sup> “Os textos de Ermínia Maricato, professora da FAU-USP, e de Raquel Rolnik e Nabil Bonduki, estudantes da pós-graduação e orientandos de Gabriel Bolaffi, trazem uma série de informações de suas pesquisas de campo (devedoras da investigação pioneira de Carlos Lemos e Maria Ruth Sampaio) que delimitam com mais precisão os conceitos de ‘periferia’ e ‘autoconstrução’. Talvez ambos os textos sejam a melhor formulação, até aquele momento, da situação de moradia da classe trabalhadora na cidade de São Paulo.” ARANTES, Pedro Fiori. *Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970*, 2009, p. 121.

A nosso ver, essa conexão é, por si só, justificativa suficiente para a adoção da nossa hipótese de que, a partir de 1990, os estudos jurídicos urbanísticos passaram a incorporar uma crítica do urbanismo ou do processo de urbanização brasileiro. O que, no nosso entender, insere no direito urbanístico, de uma forma ou de outra, uma tensão entre regulação e emancipação, aspecto bastante relevante para a compreensão da relação entre as formas de pensar o direito urbanístico e uma ideia de ciência do urbanismo. Embora, na nossa visão, essa tensão ainda não seja, necessariamente, suficiente para ir ao cerne das questões sobre a legitimidade e a verdade das normas urbanísticas, como veremos ao longo desse trabalho.

Argumentamos que alguns assuntos (e até conceitos) passaram a ser incorporados ao debate jurídico urbanístico, como a necessidade de gestão democrática da cidade e a regularização fundiária de assentamentos informais. Isso aconteceu justamente em razão da incorporação ou, ao menos, tendo como fundamento os resultados da crítica elaborada ao planejamento urbano modernista, funcionalista, e ao processo de urbanização desigual, excludente, resultado da implantação desse modelo em países da periferia do capitalismo, como o Brasil, e das mobilizações dos movimentos populares urbanos na década de 1980.

No prefácio do livro, escrito por Francisco de Oliveira, já se aponta o caráter inovador das pesquisas apresentadas com uma nova reflexão teórica sobre o processo de urbanização no Brasil, pensado anteriormente apenas pela ótica “*ruralística*”, já que era analisado a partir da perspectiva da passagem de uma economia rural para urbana<sup>305</sup>. Outros elementos destacados no prefácio são a tentativa de estudo da renda fundiária e a perspectiva de que o espaço socialmente construído se coloca a serviço da acumulação do capital<sup>306</sup>.

Além da influência das análises desses autores, é possível identificar o surgimento de uma outra justificativa relacionada à intervenção do Estado na propriedade, que não

---

<sup>305</sup> Conforme Oliveira, “Os estudos aqui reunidos constituem um esforço de fazer emergir, no plano da reflexão teórica, aquilo que desde já algum tempo marca a sociedade brasileira de nossos dias: a urbanização e seus processos. Necessário que se diga, desde logo, que tais estudos não são pioneiros do ponto de vista dessa emergência da urbanização, para não ferir suscetibilidades, em parecer que o prefaciador ‘puxa a brasa para a sardinha’ dos seus prefaciados.

Mas, em um sentido muito novo e forte, eles são realmente pioneiros: a urbanização, que tem sido já tema de reflexão teórica, foi abordada sob o ângulo principalmente da passagem da economia brasileira de rural para urbana. Neste sentido, a urbanização foi pensada teoricamente muito ainda sob uma ótica das implicações daquela passagem, e, portanto, para dizer de uma forma contraditória, a urbanização foi pensada ainda muito ‘ruralisticamente’”. Francisco de Oliveira, *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial, 1979*, Prefácio, p. 13.

<sup>306</sup> Conforme o prefácio “As tentativas de estudar a renda fundiária na economia urbana, por exemplo, constituem uma daquelas novidades apontadas.”. *Idem, ibidem*, p. 14 e;

“A pesquisa, em geral, dirige-se no sentido de determinar *como* o espaço urbano socialmente produzido se põe a serviço da acumulação de capital, e, em especial, como esse espaço socialmente produzido sustenta uma atividade produtiva tecnicamente atrasada. E de como, não por acaso, de uma forma contraditória, por utilizar esse espaço socialmente produzido, uma atividade produtiva tecnicamente atrasada pode ser das mais lucrativas”. *Idem, ibidem*, p. 15

apenas o individualismo e a necessidade de ordem e racionalização. Ela se baseia em uma nova concepção do papel do Estado, de intervenção na ordem econômica, resultado das ideias do *Welfare-State* ou o Estado-Providência. Tanto Maria Garcia, em *Desapropriação para urbanização e reurbanização*<sup>307</sup> (1985), como Paulo Estellita Herkenhoff Filho, em *Questões anteriores ao direito urbano* – artigo publicado no livro organizado por Álvaro Pessoa em 1981 – explicitam essa clara relação<sup>308</sup>.

Neste, o autor aponta para a relação do direito urbanístico com outros ramos do direito, como o do consumidor<sup>309</sup> e o trabalhista<sup>310</sup>, no sentido de que apontam para uma nova ética do capitalismo<sup>311</sup>, seguindo a tendência do pós-guerra e a implantação do Estado

---

<sup>307</sup> GARCIA, Maria, *Desapropriação para urbanização e reurbanização*, 1985.

<sup>308</sup> “Como *potestas* ou *servitus publica*, a atividade estatal pode alcançar extremos que somente a dinâmica social compreende e justifica, e é o que vimos assistindo, desde o advento do *Welfare-State*, o Estado-Providência – a intervenção na ordem econômica, o Estado-Empresário. O desenvolvimento de tais atividades estatais implica no alcance de áreas diversas, como seja, na hipótese em estudo, o planejamento urbanístico, fundamento específico da desapropriação prevista no artigo 5º, letra “r” da Lei-Base que, nesta oportunidade, procuraremos adentrar, não somente como jurista, mas como cidadão que pensa o problema de sua cidade.”. *Idem, ibidem*, p. 43.

<sup>309</sup> Conforme o autor, “É assim que, entre o Direito Urbano e a proteção do consumidor, encontraríamos um traço analógico de correção moral. Fabio Konder Comparato, escrevendo sobre a tutela do consumidor, revela o caráter de retificação ética de aspectos selvagens do capitalismo: “No que tange às chamadas ‘marcas de exploração’, procurou-se proteger o consumidor contra as suas próprias fantasias. A Revolução Industrial, com efeito, não deu origem apenas à produção em massa, mas também a uma cultura de massas, notadamente pela exploração dos meios de comunicação (...). Nessas condições, a distância que separa esse pobre Babbit (o consumidor acrítico, dócil e condicionado) do cão de Pavlov torna-se assustadoramente reduzida. [...]

Evidentemente, a primeira analogia não está em transformar os problemas urbanísticos em problemas de consumo. Nem se trata, neste momento, de vinculá-los a questões trabalhistas. O que se aponta é o solo moralista presente em certas legislações progressistas. A fundação de uma nova ética é, então, posta como uma condição que favoreceria a continuidade do capitalismo e facilitaria atravessar as crises do sistema.”. HERKENHOFF FILHO, Paulo Estellita. *Questões anteriores ao Direito Urbano*. In: PESSOA, Álvaro (org.). *Direito do urbanismo – uma visão sócio-jurídica*. Rio de Janeiro: IBAM/Livros Técnicos e Científicos, 1981, p. 77.

<sup>310</sup> Conforme Herkenhoff Filho “A nível jurídico a ampliação do instituto da desapropriação, o Direito do Trabalho, a intervenção do Estado na ordem econômica (para coibir monopólio, aumento arbitrário de preços, etc.), a proteção do consumidor, o Direito Ecológico e o Direito Urbano refletem uma reforma no sistema do liberalismo econômico. São todas questões de Direito de uma estirpe sócio-jurídico e seria interessante levantar seus traços comuns.

Numa determinada instância, esses novos ramos de Direito consagram uma nova ética do capitalismo. Sem alterar os aspectos básicos das relações econômicas, é uma nova moral, que apazigua as más consciências do sistema.”. *Idem, ibidem*, p. 76.

<sup>311</sup> Nas palavras do autor, “A evolução do capitalismo levou a que muitos dos direitos individuais inicialmente tão absolutos, se relativizassem. Esses direitos significaram o quadro jurídico essencial ao capitalismo competitivo primordial. As liberdades democráticas, como por exemplo o direito à igualdade, serviam a propósitos econômicos básicos: “E porque a concorrência, que é a forma fundamental das relações entre livres produtores de mercadorias, é a maior niveladora que existe, a igualdade diante da lei tornou-se o grande grito de guerra da burguesia”, dizia F. Engels.

Entre nós, Vicente Barreto também analisa o Direito Liberal: “A idéia liberal independia do ideal democrático. Foi preciso uma longa evolução na teoria liberal, para que o ideal democrático pudesse ser incorporado ao liberalismo. A economia de mercado criou uma sociedade que tinha por fundamento a liberdade individual expressa no contrato (...). Para o sistema capitalista funcional, uma das condições era a existência de um sistema de governo responsável, não arbitrário. Necessitava-se de leis, regulamentos, estrutura fiscal, serviços do

de Bem-Estar Social. Para o autor, o direito urbanístico se relaciona a esse momento histórico em que se segue a tendência universal de golpear o liberalismo<sup>312</sup>.

Herkenhoff Filho apresenta questionamentos acerca do direito urbanístico e previsões que, a nosso ver, representam o início de uma das formas de pensar o direito urbanístico, em especial, por meio do questionamento de seus fundamentos, tendo em vista a constatação da relação do fenômeno urbano com a macroeconomia.

Neste artigo, o autor se propõe a analisar questões que antecedem ao direito urbanístico e que, em suas palavras, “por isso condicionam o conteúdo de suas regras ou a sua eficácia”<sup>313</sup>. De alguma forma, o autor visa a levantar questões relacionadas à conjuntura em que se consolida a doutrina do direito urbanístico, no final da década de 1970 e no início da década de 1980, levando em conta os efeitos do processo de urbanização capitalista em países como o Brasil<sup>314</sup>, a partir das análises de Paul Singer em *Economia política da urbanização*<sup>315</sup> e em *O uso do solo na economia capitalista*<sup>316</sup>.

Alguns questionamentos apresentados neste artigo, a nosso ver, permanecem no ar (sem respostas). Embora parte do pensamento jurídico tenha de fato, nas últimas décadas, se transformado para incorporar as ideias do Estado de bem-estar social, de intervenção na economia e de um processo urbano não caótico (mas injusto), a crença em uma cidade eficiente e funcional, resultado da apropriação racional do solo como forma de solução dos problemas, ainda está na disputa. Afinal, é esta crença (e não a crença relacionada à injustiça) que justifica boa parte do instrumental e da operacionalização institucionalizada do

---

Estado (defesa, educação, saúde), que possibilitassem o funcionamento do sistema de forma lucrativa e eficiente. Para que os “homens de posse” pudessem exercer integralmente as suas obrigações diante da sociedade, era importante que fossem adicionadas algumas outras liberdades ao acervo individual: liberdade de associação, de imprensa, e garantias individuais. Estava assim criado o Estado Liberal”. *Idem, ibidem*, p. 76.

<sup>312</sup> Para o autor, “Os aparentes golpes ao liberalismo econômico e às suas liberdades individuais ocorreram sob a forma de limites e disciplina ao direito de propriedade, restrições à liberdade de contrato, redefinição da igualdade. Sem dúvida, toda essa legislação veio significar um agudíssimo nível de intervenção do Estado na ordem dos interesses econômicos dominantes. Para setores cujos interesses imediatos se contrariavam, o argumento é o de que isso seria um movimento de socialização da economia e equivalente a sufocar a democracia liberal.”. *Idem, ibidem*, p. 76.

<sup>313</sup> HERKENHOFF FILHO, Paulo Estellita. “Questões anteriores ao direito urbano, 1981, p. 73.

<sup>314</sup> Na descrição do autor a questão seria óbvia, “Obviamente não se pode imaginar que alguém deixe de ver o problema urbanístico como uma questão macroeconômica. Não se pode deixar de levar em consideração as assertivas de Paul Singer de que “a problemática urbana só pode ser analisada como parte de um processo mais amplo de mudança estrutural, que afeta tanto cidade como campo, e não se esgota em seus aspectos ecológicos e demográficos (...). É por isso que a análise do processo de urbanização não passa, muitas vezes, de uma abordagem inicial, que é obrigada a superar o seu próprio tema se, de fato, deseja elucidá-lo”. *Idem, ibidem*, p. 76.

<sup>315</sup> SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. São Paulo. Brasiliense, 1976

<sup>316</sup> SINGER, Paul. *O uso do solo urbano na economia capitalista*. In: MARICATO, Ermínio, org. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo, Alfa-Omega, 1982.

*urbanismo*. A gestão do território em nenhum momento deixa de ter como objetivo a funcionalidade e a eficiência urbana, para focar na democratização do acesso à terra.

Tendo como pano de fundo o processo de urbanização, o autor, ao relacionar direito e economia política, apresenta dados da realidade brasileira, concatena o problema urbanístico com a questão macroeconômica e discorre sobre o direito urbanístico como um direito ao mesmo tempo amplo, devido à exigência dos “problemas macrosociais”<sup>317</sup> que pretende disciplinar, e *síntese* ou *encruzilhada*, o que seria a razão para encontrarmos “no Direito urbanístico questões de direito Constitucional, Administrativo, Civil, Tributário, Penal, Águas, Saúde etc.”<sup>318</sup>

A nosso ver, o texto de Paulo Estellita Herkenhoff Filho é importante por explicitar uma outra visão do fenômeno urbano que passará a ser incorporada pelo pensamento jurídico urbanístico. Uma visão que reflete a ideia de um fenômeno urbano injusto, decorrente das contradições sociais, e não como externalidade negativa do progresso ou resultado do *progresso técnico*. A partir da crítica do sociólogo espanhol Manuel Castells<sup>319</sup>, o autor questiona a subdivisão realizada por Diogo de Figueiredo Moreira Neto, que trata o direito urbanístico como subdivisão do direito ecológico. Em resumo, a injustiça deve ser considerada uma contradição social e não uma externalidade inerente à questão urbana relacionada ao seu progresso técnico.

Além dessa reflexão fundamental sobre o fenômeno urbano, consideramos o artigo relevante por seus questionamentos que permanecem válidos, a saber, a identificação da resistência do interesse econômico em relação às normas urbanísticas e a profética análise das situações das favelas e ocupações informais, que inaugura uma forma de pensar o fenômeno urbano e sua relação com o direito.

A identificação de resistências do interesse econômico à disciplina urbanística é analisada como um elemento que poderia transformar o direito urbanístico em uma utopia

---

<sup>317</sup> HERKENHOFF FILHO, Paulo Estellita. “Questões anteriores ao direito urbano, 1981, p. 74.

<sup>318</sup> *Idem, ibidem*, p. 75.

<sup>319</sup> A crítica do autor, a nosso ver, é central, “Uma outra posição que reconhece essa amplitude é a parte da doutrina que considera o Direito Urbanístico como subdivisão do Direito Ecológico. Esses teóricos usam, para tanto, o critério “ação do homem sobre o *meio ambiente*”, mais do que os processos históricos, econômicos e sociais que produzem as cidades. Essa concepção traz o perigo de, mesmo que esta não seja a vontade dos seus adeptos, ser enquadrada na crítica formulada por Manuel Castells: “Com efeito, há uma tendência cada vez maior para qualificar de urbanos os problemas que se chamavam ‘sociais’ (...). Esta substituição terminológica não é inocente, na medida em que tende a apresentar como efeito de uma contradição entre técnica e natureza, o que é resultado das contradições sociais. Assim, a crise da habitação, as más condições ambientais (...) passam a ser consequências infelizes e quase inevitáveis da cidade, forma necessária do progresso técnico.” *Idem, ibidem*, p. 75.

que pretende se impor às determinações e contradições concretas da sociedade. Para o autor, é questionável a possibilidade de limitar a dinâmica do capitalismo num dos setores mais especulativos e lucrativos da economia<sup>320</sup>, em uma das áreas onde se maximizam os lucros e onde existem diversos interesses conflitantes<sup>321</sup>.

O paralelo em relação ao direito do trabalho, que também teria evoluído com a mentalidade do Estado de Bem-Estar Social, leva o autor a questionar, a nosso ver de maneira profética, se os delitos urbanos hoje não seriam considerados direitos no futuro referindo-se à opinião pública “em favor de comunidades de favelados e posseiros, em detrimento do titular do direito individual de propriedade”<sup>322</sup>. Aparece, pela primeira vez em uma análise do direito

---

<sup>320</sup> Conforme o autor, “O Direito Urbano, trazendo em seu bojo a disciplina do uso do solo das cidades, tocará uma área de grande sensibilidade: a especulação imobiliária, a qual se constitui numa área onde melhor se maximizam lucros.

Seria possível disciplinar o uso do solo? Isto é, seria possível limitar a dinâmica do capitalismo, num dos seus setores mais especulativos e lucrativos da economia?

À primeira vista, parece que não. A menos que essa especulação engendre alto custo político de insatisfação social.

[...]

Assim, o Direito disciplinará o uso do solo urbano (e outros problemas das cidades), na medida em que estas questões estejam se resolvendo em hipótese de conflito social ou tragam grandes deseconomias ao sistema.”. *Idem, ibidem*, p. 75.

<sup>321</sup> O autor comenta os interesses em jogo a partir do sociólogo espanhol: “Estas afirmações se corroboram e respaldam nas conclusões de Manuel Castells, que sintetiza a vasta gama de interesses em oposição: “Partindo da base de um total pluralismo político, o planejamento urbano põe em jogo uma ampla gama de interesses à volta dos quais se afirmam as alianças e se desencadeiam os conflitos. A tarefa dos técnicos de planejamento consistirá em extrair e delimitar os fundamentos reais do debate e orientá-lo para um compromisso à volta de certos fins comuns a todos, como, por exemplo, o crescimento; o seu poder de negociação corresponde a peritos que detalham certos conhecimentos sobre o possível. A racionalidade assim produzida não se centra, pois, à volta de qualquer coerência entre meios e fins, mas aparece como denominador comum mínimo entre os interesses do sistema considerado como conjunto e a situação concreta de poder, que resulta da atividade peculiar dos atores.

Seria o Direito Urbanístico uma utopia (ou o seu instrumento), que pretende se impor às determinações e contradições reais e concretas da sociedade?”. *Idem, ibidem*, p. 75.

<sup>322</sup> Conforme o autor, “É possível fazer interessantes paralelos entre o Direito do Trabalho e o Direito Urbanístico. Do primeiro, diz L. J. Werneck Vianna, que visa a lograr política de paz social ou a elisão de um conflito entre as classes empenhadas na produção. Seria desnecessário um aprofundamento sobre esses aspectos do Direito do Trabalho, porque foram abundantemente analisados pela Economia Política e pela própria teoria jurídica. A similitude que se quer apontar é que o Direito Urbanístico também visa a “lograr uma política de paz social”. As soluções urbanísticas são pretendidas, tantas vezes, para elidir um conflito social latente ou manifesto, especialmente os relativos à classe operária (transportes ferroviários de massas, posseiros, etc.)”.

Na sua obra *A vida do direito e a inutilidade das leis*, Jean Cruet estuda “os delitos operários de ontem, como elementos do direito operário de hoje”. Seria de se indagar, também no campo urbanístico, se de certas práticas “ilegais” generalizadas não se fará um direito... Na verdade, a opinião pública tem se manifestado crescentemente em favor de comunidades de favelados e posseiros, em detrimento do titular do direito individual de propriedade.

Por mais que o desenvolvimento desses direitos tenha trazido um custo econômico ao capital, eles contribuem, paradoxalmente, para a capacidade do regime capitalista de se manter hegemônico, e de suas classes dominantes na obtenção de legitimidade e aceitação, e na imposição de sua ideologia.

Prosseguindo com L. J. Werneck Vianna, poderíamos dizer que todas essas questões são parte de “um conflito que certos ideólogos do Estado Liberal insistem em manter inaparente: pressupostos teóricos rigidamente

urbanístico, a menção à possibilidade de a regularização fundiária ser considerada futuramente um direito.

---

clássicos, coexistindo ao lado de instruções jurídicas que dão conta de uma realidade social distinta da contida no corpo original da doutrina (...). O universo concreto e prático do pensamento liberal moderno, ao invés de se desenvolver, para o que não restaria outra solução que a de pensar e repensar os fundamentos da ordem jurídica, limitou-se a inchar, num pragmatismo que adota como regra o bom convívio entre uma teoria e uma prática que, em muitos pontos importantes se repelem e se atritam”. *Idem, ibidem*, p. 77-78.

## 2. O conhecimento sobre o fenômeno urbano

As limitações e repressões aos modos de vida e ao desejo, prescritas pelo *urbanismo*, são tratadas pelo discurso jurídico como limitações ao uso da propriedade. A partir das lentes do direito urbanístico<sup>323</sup> não é possível desejar outra forma de vida urbana ou de apropriação do espaço, quanto mais viver outra cidade<sup>324</sup>.

A justificação do direito urbanístico a partir de uma ideia do *urbanismo científico* (e de sua pretensa racionalidade) e da *boa ordem*, e a ideia de seu progresso (de sua constante evolução positiva), resultado, entre outras causas, da nossa inserção na modernidade ocidental, impõem limites ao nosso caminho em busca do seu conhecimento.

Isso porque, a nosso ver, essas duas ideias compõem de alguma forma um regime oculto de verdade que naturaliza formas de pensar o direito urbanístico, inibindo um questionamento crítico sobre o mesmo e, por isso, também minando eventual potencial emancipatório decorrente da reflexão em torno das relações entre o direito e o fenômeno urbano. O discurso jurídico contribui para impor a ideia de urbano das classes dominantes. Não sem encontrar resistência, claro.

Dado o caráter positivista das pesquisas, parte da doutrina do direito urbanístico frequentemente associa, não sem razão, o direito urbanístico com um urbanismo científico<sup>325</sup>. A epistemologia do fenômeno urbano e o conhecimento sobre o direito urbanístico certamente sofrem desse problema, ao mesmo tempo que o reforçam. Por se basear praticamente só naquilo que se obtém a partir dessa forma de conhecimento chamada *urbanismo*, que Henri Lefebvre chama de *campo cego*<sup>326</sup>, o direito ficaria limitado a receber o conhecimento a partir de outros saberes e teorias como, por exemplo, uma teoria da vida

---

<sup>323</sup> Direito urbanístico aqui, entendido no sentido estrito, como direito do *urbanismo*.

<sup>324</sup> Claro que pode haver experiências que neguem essa drástica afirmação. Um argumento teórico ou exemplo prático, baseados na utopia da cidade democrática, também poderiam derrubar essa hipótese, mas argumentamos que, ainda que essa crença seja um caminho possível para se construir outra cidade, suas possibilidades estariam limitadas por um pensamento único em relação à apropriação do espaço. E serviriam mais para se defender da ação do poder, do que para se emancipar.

<sup>325</sup> Fernando G. Bruno Filho afirma que “A ligação umbilical entre o direito urbanístico e o urbanismo é quase consenso na doutrina. Uns poucos, entretanto, cuidaram se inserir em suas exposições as etapas as etapas de desenvolvimento do dito “urbanismo”. Mesmo por isso, grassam definições do direito urbanístico como aquele voltado à análise de normas disciplinadoras dos espaços habitáveis (nas cidades, mas também no campo), e voltados ao bem-estar de seus habitantes”. Fernando G. Bruno Filho, *Princípios de direito urbanístico*. 2015, p. 47-48.

<sup>326</sup> Henri Lefebvre. *A revolução urbana*. 1999, p. 33-50.

cotidiana<sup>327</sup>. Portanto, embora frequentemente o direito urbanístico se apoie, em relação ao fenômeno urbano, apenas em um conhecimento relacionado ao urbanismo, este pode ser mais amplo. Marcelo Lopez de Souza, por exemplo, ao tratar do planejamento e gestão urbanos, se refere aos outros componentes que podem compor o conhecimento sobre o urbano, embora nas nossas mentalidades prevaleça o urbanismo e o privilégio que este aportaria sobre as questões funcionais e estéticas<sup>328</sup>. A nosso ver, o pensamento jurídico urbanístico, ainda que incorpore, em parte, uma crítica ao processo de urbanização decorrente do modo capitalista de produção, pela própria inserção originária do pensamento urbanístico do *urbanismo* na doutrina jurídica e a institucionalização de práticas decorrentes na máquina pública permanece preso a essa forma de conhecimento para se aproximar do fenômeno urbano, e ainda reproduz boa parte de suas práticas e crenças.

Henri Lefebvre em *A revolução urbana*<sup>329</sup> (1970) faz uma abordagem do que, para ele, seria *era urbana*, e do debate epistemológico em torno do seu conhecimento, para o qual propõe alguns caminhos teóricos. Lefebvre sugere a divisão do fenômeno em camadas, épocas, ou campos, que seriam três: o rural (camponês), o industrial e o urbano<sup>330</sup>. Para Lefebvre existiria uma cegueira consistente na observação do fenômeno urbano a partir da prática e da teoria da industrialização<sup>331</sup>, crítica que a nosso ver se aplica ao *urbanismo* incorporado pelo pensamento jurídico urbanístico. Para o autor, o *urbano*, em contraposição à era rural e industrial, “é um campo ainda ignorado e desconhecido”<sup>332</sup>. Para explorá-lo, seria necessário abandonar as óticas anteriores<sup>333</sup>.

---

<sup>327</sup> Sobre a urgência de uma teoria sobre a vida cotidiana ver, Henri Lefebvre. *A vida cotidiana no mundo moderno*, 1991.

<sup>328</sup> *Mudar a Cidade*, 2016, p. 55-59.

<sup>329</sup> Henri Lefebvre, *A Revolução Urbana*, 1999.

<sup>330</sup> Henri Lefebvre, *A Revolução Urbana*, 1999, p. 37

<sup>331</sup> Conforme Lefebvre, “Em que consiste tal cegueira? No fato de olharmos atentamente o campo novo – o urbano –, vendo-o, porém, com os olhos, com os conceitos, formados pela prática e teoria da industrialização, com um pensamento analítico fragmentário e especializado no curso desse período industrial, logo, *redutor* da realidade em formação. Desde então, não vemos essa realidade. Opomo-nos a ela, a afastamos, a combatemos impedindo-a de nascer e de se desenvolver.” *Idem, ibidem*, p. 38.

<sup>332</sup> Não ignoramos que o livro foi publicado originalmente em 1970, mas entendemos relevante essa reflexão por pensar que, de certa forma, no direito urbanístico ainda operamos, preferencialmente, com as ferramentas de análise da dita era industrial e que, portanto, essa afirmação sobre uma *era urbana* do ponto de vista epistemológico faz sentido entre nossas premissas.

<sup>333</sup> De acordo com o autor, “Para explorá-lo, para vê-lo, é necessário uma conversão que abandone a ótica e a perspectiva anteriores. Nessa nova época, as *diferenças* são conhecidas e reconhecidas, consideradas, concebidas, e ganham significados. Essas diferenças mentais e sociais, espaciais e temporais, destacadas da natureza, são retomadas num plano mais elevado: o de um pensamento que considera todos os *elementos*. O pensamento urbanístico (não estamos dizendo do urbanismo), isto é, uma reflexão acerca da sociedade urbana, reúne dados estabelecidos e separados pela história.”. *Idem, ibidem*, p. 44

A ideia trazida por Lefebvre, de que o pensamento urbanístico vai além do *urbanismo* e propondo um pensamento que considere outros elementos, é chave para compreender as limitações do direito urbanístico exclusivamente relacionado ao pensamento do urbanismo enquanto ciência. Até que ponto há um direito urbanístico que considere todos os elementos no sentido dado por Lefebvre, ou apenas um direito do *urbanismo*? Para o autor, o vazio e a virtualidade do urbano são preenchidos pelo *urbanismo*, o que consistiria em uma dupla cegueira<sup>334</sup>.

Em *O Direito à Cidade*<sup>335</sup> (1969), Lefebvre analisa a filosofia da cidade e a ideologia urbanística, e sugere que, para formular a problemática da cidade, seria recomendável distinguir entre os filósofos e as filosofias, os conhecimentos parciais, suas aplicações técnicas e o urbanismo como doutrina<sup>336</sup>. Segundo o autor, as filosofias da cidade definem especulativamente o *homo urbanicus*; e o urbanismo como doutrina seria uma ideologia que “interpreta os conhecimentos parciais, que justifica as aplicações, elevando-as (por extrapolação) a uma totalidade mal fundamentada ou mal legitimada”<sup>337</sup>.

Em sua análise da filosofia da cidade, Lefebvre critica o que chama de filósofos da cidade ideal, como Lewis Mumford e Gaston Bardet, que, segundo ele, imaginam uma cidade composta não por cidadãos mas por cidadãos livres, libertados da divisão do trabalho, das classes sociais e da luta de classes, constituindo uma comunidade<sup>338</sup>; e pensam a cidade moderna segundo o modelo da cidade antiga, a cidade grega, também identificada como cidade ideal e racional<sup>339</sup>. Sobre o funcionalismo de Le Corbusier, o autor o considera resultado de uma filosofia metafísica sobre as relações do homem com a natureza e o cosmos, à qual se somam conhecimentos sobre os problemas reais da cidade moderna, que

---

<sup>334</sup> Para o autor, “No que concerne ao urbano, há uma dupla cegueira. Seu vazio e sua virtualidade são ocultos pelo preenchimento. O fato desse preenchimento ter o nome de *urbanismo* ofusca o cego mais cruelmente. Ademais, o preenchimento advém da época que caminha para seu fim: da industrialização, dos objetos e produtos, das operações técnicas da indústria. O urbano, velado, escapa ao pensamento que se cega se fixa apenas nas luminosidades atrasadas em relação ao atual”. *Idem, ibidem*, p. 47

<sup>335</sup> LEFEBVRE, Henri, *O direito à cidade*, 1969.

<sup>336</sup> *Idem, ibidem*, p. 41

<sup>337</sup> *Idem, ibidem*, p. 41

<sup>338</sup> *Idem, ibidem*, p. 42

<sup>339</sup> Nas palavras do autor, “Atualmente, Lewis Mumford, G. Bardet, entre outros, imaginam ainda uma cidade composta não por cidadãos mas por cidadãos livres, libertados da divisão do trabalho, das classes sociais e da luta de classes, constituindo uma comunidade. Compõem assim, como filósofos, o modelo da cidade ideal. Imaginam a liberdade no século XX como a liberdade da cidade grega (singularmente travestida por uma ideologia: apenas a cidade como tal possuía liberdade, e não os indivíduos e os grupos). Portanto, pensam na cidade moderna segundo o modelo de cidade antiga, identificada como cidade ideal e simultaneamente racional. A ágora, lugar e símbolo de uma democracia limitada aos cidadãos e que exclui as mulheres, os escravos, os estrangeiros, continua a ser, para uma certa filosofia da cidade, o símbolo da sociedade urbana em geral. Extrapolação tipicamente ideológica.”, *Idem, ibidem*, p. 42

“resultam numa prática urbanística e numa ideologia, com o funcionalismo reduzindo a sociedade urbana à realização de algumas funções previstas e prescritas na prática pela arquitetura”<sup>340</sup>. O urbanismo como ideologia, no entanto, teria recebido, segundo o autor, formulações cada vez mais precisas, a partir de estudos, que levam a conhecimentos reais sobre a cidade, e técnicas de aplicação<sup>341</sup>. Para nós, é relevante compreender que, para Lefebvre, o *urbanismo* declara a cidade como uma rede de circulação e consumo, “uma redução-extrapolação particularmente arbitrária e perigosa”, isso porque demonstra que, pelas lentes do *urbanismo* e suas técnicas e crenças, a cidade será essencialmente a cidade do trabalho e do consumo.

Para o autor, dois aspectos solidários, um mental e outro social, compõem a ideologia do *urbanismo*. O primeiro implicaria uma teoria da racionalidade e da organização, que procuraria resolver a crise relacionada às mudanças da sociedade contemporânea por meio de métodos de organização, na escala da empresa e depois na escala global<sup>342</sup>. Quanto ao aspecto social, seria a noção de espaço que teria passado para o primeiro plano, “relegando para a penumbra o tempo e o devenir”<sup>343</sup>. Para nosso argumento, interessa o que o autor diz sobre a transposição dos problemas da sociedade para questões de espaço e a ideia de que, quando a sociedade não funciona de maneira satisfatória, o espaço passa a ser o alvo da crítica. Surgem, então, a ideia de uma patologia do espaço, que poderia assim ser dividido em espaços doentes e saudáveis, e a ideia de que o urbanista seria um *médico do espaço*, capaz de torna-lo *harmonioso, normal e normalizante*<sup>344</sup>. Essa noção de patologia do espaço

---

<sup>340</sup> Para Lefebvre, “Quanto a Le Corbusier, procede ele como filósofo da cidade quando descreve a relação do habitante e do habitat urbano com a natureza, com o ar, o sol e a árvore, com o tempo cíclico e os ritmos do cosmos. A esta visão metafísica ele acrescenta incontestáveis conhecimentos sobre os problemas reais da cidade moderna, conhecimentos que resultam numa prática urbanística e numa ideologia, com o funcionalismo reduzindo a sociedade urbana à realização de algumas funções previstas e prescritas na prática pela arquitetura. Semelhante arquiteto se considera um “homem de síntese”, pensador e prático. Ele aumenta e deseja criar as relações humanas ao defini-las, ao conceber o seu contexto e o seu palco. Numa perspectiva que se associa a horizontes bem conhecidos do pensamento, o Arquiteto do Mundo, imagem humana do Deus criador”.”. *Idem, ibidem*, p. 42

<sup>341</sup> Segundo o autor, “Quanto ao urbanismo como ideologia, recebeu ele formulações cada vez mais precisas. Estudar os problemas de circulação, de transmissão das ordens e das informações na grande cidade moderna leva a conhecimentos reais e técnicas de aplicação. Declarar que a cidade se define como rede de circulação e de consumo, como centro de informações e de decisões é uma ideologia absoluta; esta ideologia, que procede de uma redução-extrapolação particularmente arbitrária e perigosa, se oferece como verdade total e dogma, utilizando meios terroristas. Leva ao urbanismo dos canos, da limpeza pública, dos medidores, que se pretende impor em nome da ciência e do rigor científico. Ou a coisa pior ainda!”, *Idem, ibidem*, p. 43.

<sup>342</sup> *Idem, ibidem*, p. 43.

<sup>343</sup> *Idem, ibidem*, p. 43.

<sup>344</sup> Para o autor, “O urbanismo como ideologia formula todos os problemas da sociedade em questões de espaço e transpõe para termos espaciais tudo que provém da história, da consciência. Ideologia que logo se desdobra. Uma vez que a sociedade não funciona de maneira satisfatória, será que não haveria uma patologia do espaço? Nessa perspectiva, não se concebe a prioridade quase oficialmente reconhecida do espaço sobre o tempo como indicio de patologia social como um sintoma entre outros de uma realidade que engendra doenças sociais.

é fundamental, pois, a nosso ver, é a base para a constituição das teorias do *urbanismo* e a justificativa para definição de uma norma a ser seguida, uma norma disciplinar, que, com o tempo, invade também o direito e os discursos jurídicos.

Como é próprio do discurso jurídico positivista, os traços comuns às teorias do urbanismo formam o *sensu comum teórico* sobre o fenômeno urbano, incorporado sem qualquer questionamento - pelo contrário, com esforço de justificação - pelo pensamento jurídico urbanístico brasileiro.

Conforme mencionamos, em *A regra e o modelo*<sup>345</sup> (1980), Françoise Choay, analisa as teorias do *urbanismo* e sua epistemologia, e procura demonstrar como o discurso que funda a disciplina do *urbanismo* a partir da leitura da obra do engenheiro espanhol Ildefonso Cerdà, *Teoría General de La Urbanización*, publicada em 1867<sup>346</sup>, traz elementos relacionados à utopia e ao discurso científico<sup>347</sup>, que remontam a dois textos instauradores sobre arquitetura e cidade dos séculos XV e XVI: *De re aedificatoria*, tratado arquitetônico de 1452, do italiano Leon Battista Alberti, e *A utopia* (1516), de Thomas More. Procura demonstrar também que as estruturas textuais dos textos instauradores de 1452 e 1516 teriam sido, ao longo da elaboração das teorias do urbanismo nos séculos XIX e XX, “conservados, integrados e articulados, num discurso com pretensão científica”<sup>348</sup>.

Da análise que Choay faz das teorias do *urbanismo*, a partir desses textos inaugurais, interessa para nosso argumento: a relação do cientificismo com a biologia e a medicalização; a ideia de uma análise do homem; a confusão entre enunciado científico e descrição utópica, transformada em modelo como verdade da ciência; os primeiros sinais do funcionalismo; e as sedimentações dessa forma de pensar nas teorias do urbanismo do século XX, em especial a descrição das ideias de Le Corbusier.

A autora mostra como o termo *urbanización* teria dois sentidos na obra de Cerdà: *urbanização*, em linhas gerais uma ocupação do espaço caótica; e *urbanismo*, que seria uma

---

Imaginam-se, pelo contrário, espaços malsãos e espaços sãos. O urbanismo saberia discernir os espaços doentes dos espaços ligados à saúde mental e social, geradores dessa saúde. Médico do espaço, ele teria capacidade de conceber um espaço social harmonioso, normal e normalizante. A partir de então, sua função seria a de atribuir a esse espaço (que por acaso se percebe que é idêntico ao espaço dos geômetras, o espaço das topologias abstratas) as realidades sociais preexistentes.” *Idem, ibidem*, p. 43-44.

<sup>345</sup> CHOAY, Françoise. *A regra e o modelo: sobre a teoria da arquitetura e do urbanismo*. São Paulo: Perspectiva, 2010.

<sup>346</sup> A obra teria sido elaborada para fundamentar e justificar o Plano de Expansão de Barcelona, de 1959. *Idem, ibidem*, p. 266.

<sup>347</sup> *Idem, ibidem*, p. 269.

<sup>348</sup> *Idem, ibidem*, p. 266.

ocupação organizada, racional, resultado da ciência urbanizadora. Conforme já mencionamos, é uma distinção muito similar à de urbanização e urbanificação em *O Direito urbanístico brasileiro*, de José Afonso da Silva, em 1981.

Segundo Choay, a biologia teria sido uma das principais fontes de conceitos desde Cerdà e teria continuado “a reinar de maneira mais ou menos superficial e/ou formal, sobre o discurso veredictório das teorias do urbanismo”<sup>349</sup>. A cidade em diversos momentos é tratada como um organismo vivo. Para a autora, “a redução do urbano ao biológico tem como correlativo sua medicalização”<sup>350</sup>; e as teorias do urbanismo se utilizam da metáfora médica e, como consequência de proposições terapêuticas. Deslizamento do qual, para Choay, nenhuma teoria do urbanismo escapa, levando a uma classificação do que é normal e do patológico.

...nenhuma teoria de urbanismo escapa a esse deslizamento que, graças a analogias médicas, e pela anexação de valores duais de normal e patológico, de saúde e doença, articula um discurso de intenção científica, e às vezes mesmo verdadeiros enunciados científicos, com um conjunto de traços utopistas.<sup>351</sup>

Para a Choay, a utilização utopista das metáforas médicas é em maior quantidade quanto mais o autor se afasta de *um verdadeiro caminho científico*<sup>352</sup>. A nosso ver, é relevante a descrição que Choay faz do discurso que confunde o enunciado científico e a descrição utópica, dissimulando uma verdade da ciência que é transformada em um modelo, bem como da ideia do plano *justo, verdadeiro e exato* de Le Corbusier.

Quando se refere a uma “urbanização perfeita” e invoca a “verdade” de um alojamento típico, Cerdà joga pela primeira vez um jogo de associação e de embaralhamento de que se apropriarão todos os teóricos do urbanismo e no qual Le Corbusier será mestre quando emprestar à sua cidade radiosa organizações “perfeitas” e um plano “justo, verdadeiro e exato”.

Nesse movimento de vaivém que confunde o enunciado científico e a descrição utópica, a verdade da ciência é transformada em solução salvadora radical, em modelo.<sup>353</sup>

---

<sup>349</sup> *Idem, ibidem*, p. 294.

<sup>350</sup> *Idem, ibidem*, p. 277.

<sup>351</sup> *Idem, ibidem*, p. 296.

<sup>352</sup> *Idem, ibidem*, p. 296.

<sup>353</sup> *Idem, ibidem*, p. 281.

A autora critica o modelo como um procedimento totalitário. Sua descrição revela a ideia de um instrumento de conversão e cura para as sociedades pervertidas e doentes, e de reprodução indefinida. Revela também o intuito de solucionar contradições sociais a partir da transformação do espaço e, com isso, da dissolução do político; e que as teorias do urbanismo se prestam ao sonho da normalização e medicalização, justificadas pelas leis científicas. O modelo, como procedimento autoritário, seria também estranho ao desejo e ao prazer<sup>354</sup>.

Choay descreve a primeira definição funcional, que tanto influencia o pensamento urbanístico até os dias de hoje, e, certamente, toda a reflexão em torno das relações entre o fenômeno urbano e o direito, na medida em que este é destinado, em boa parte, a possibilitar a realização dessas funções. Cerdà teria proposto a primeira definição funcional a partir da ideia de que a urbanização residiria na associação entre repouso e movimento, ou seja, os espaços seriam de edifícios ou vias de comunicação o que, para a autora, reduz o processo de organização do espaço a apenas esses dois elementos<sup>355</sup>. Cerdà, a partir dessas ideias, teria formulado “pela primeira vez, dois conceitos diretores, que, hoje mais do que nunca, continuam sendo os dois polos operacionais do urbanismo, a habitação e a circulação”<sup>356</sup>. Ideia fortemente sedimentada no pensamento jurídico urbanístico brasileiro até os dias de hoje.

A influência de Le Corbusier no pensamento jurídico urbanístico brasileiro é evidente pela difusão que fez da Carta de Atenas e seu funcionalismo. A nosso ver, a construção de Brasília - embora não tenha sido necessário que seu projeto fosse de Le Corbusier para que ela fosse uma cidade inteiramente nova e corbusiana, segundo a descrição de Peter Hall em *Cidades do Amanhã*<sup>357</sup> - teve enorme influência no pensamento jurídico urbanístico brasileiro, assim como tiveram o funcionalismo e as ideias de Le Corbusier. A ideia de uma cidade assemelhada a uma fábrica, que deveria ser organizada como tal, também é relevante para compreender esse pensamento na descrição que Hall faz das ideias e da visão de cidade de Le Corbusier, que chegou a pregar que a casa seria uma “máquina de morar”<sup>358</sup>.

---

<sup>354</sup> *Idem, ibidem*, p. 309-310.

<sup>355</sup> *Idem, ibidem*, p. 270.

<sup>356</sup> *Idem, ibidem*, p. 270.

<sup>357</sup> HALL, Peter. *Cidades do amanhã – uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX*. 4ª edição. São Paulo: Perspectiva, 2016, p. 301-306.

<sup>358</sup> *Idem, ibidem*, p. 290.

Por essa razão, a nosso ver, é fundamental inserir nossa análise das formas de pensar o direito urbanístico hoje a partir da compreensão de uma crítica ao urbanismo, relacionada principalmente ao planejamento modernista e, em especial, ao zoneamento. Com efeito, o planejamento é um dos instrumentos por excelência do direito urbanístico; e, a nosso ver, uma das principais representações do urbanismo no campo jurídico se relaciona diretamente ao planejamento urbano funcional e ao instrumento do zoneamento, embora esteja claro para nós que a isso não se limita.

Ermínia Maricato faz uma análise de uma crítica ao urbanismo, principalmente relacionada ao planejamento modernista funcionalista, que a nosso ver foi de alguma maneira incorporada pelas formas de pensar o direito urbanístico; ao mesmo tempo que demonstra a tensão entre regulação e emancipação nos debates do próprio urbanismo e com as forças do neoliberalismo.

Ermínia Maricato escreve sobre o Estado Providencia nos países centrais:

A matriz modernista, que deve suas raízes ao iluminismo, ganhou especificidades durante os anos do welfare state – 1945 a 1975 –, período que é chamado por alguns autores de "trinta gloriosos" (Veltz, 1992, 2996; Mattos, 1997) ou "anos dourados" (Hobsbawn, 1998). De fato, durante esse período, os países capitalistas lograram criar aquilo que Fiori reputa "uma das obras institucionais mais complexas e impressionantes que a humanidade conseguiu montar", resultado da adequação do processo de acumulação capitalista ao avanço da luta dos trabalhadores (Fiori, 1997). O estado combinou controle legal sobre o trabalho com políticas que lhe asseguraram elevação do padrão de vida. O período foi marcado por um grande crescimento econômico acompanhado, de um lado, por uma significativa distribuição de renda e de outro por um maciço investimento em políticas sociais.<sup>359</sup>

E sobre seu desmonte pelo neoliberalismo a partir da década de 1970.

Após meio século de vida, a matriz de planejamento urbano modernista (e mais tarde funcionalista), que orientou o crescimento das cidades do mundo capitalista, passou a ser desmontada pelas propostas neoliberais que acompanham a reestruturação produtiva no final do século XX. Em se tratando de países da semiperiferia, com é o caso do Brasil e de outros países da América Latina, esse modelo, definidor de padrões holísticos de uso e ocupação do solo, apoiado na centralização e na racionalidade do aparelho de Estado, foi aplicado a apenas uma parte das nossas grandes cidades: na chamada cidade formal ou legal. A importação dos padrões do chamado "primeiro mundo", aplicados a uma parte da cidade (ou da sociedade) contribuiu para que a cidade brasileira fosse marcada pela modernização incompleta e excludente.<sup>360</sup>

---

<sup>359</sup> Ermínia Maricato, *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias*, 2009, p. 125-126.

<sup>360</sup> *Idem, ibidem*, p. 123.

Os efeitos do neoliberalismo teriam outro impacto no Brasil, gerando toda uma crítica própria ao processo de urbanização na periferia do capitalismo, conforme mencionamos. Segundo a autora:

Estamos nos referindo a um processo político e econômico que, no caso do Brasil, construiu uma das sociedades mais desiguais do mundo, e que teve no planejamento urbano modernista/funcionalista importante instrumento de dominação ideológica: ele contribuiu para ocultar a cidade real e para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo. Abundante aparato regulatório (leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamento do solo etc.) convive com a radical flexibilidade da cidade ilegal, fornecendo o caráter da institucionalização fraturada, mas dissimulada (Maricato 1996).<sup>361</sup>

O breve relato também aponta para a perda do potencial emancipatório, ou ao menos inclusionário, dos debates realizados nos congressos de arquitetos (CIAMs), que inicialmente colocavam a questão da habitação e problemas urbanos como centrais e passaram a se engajar, por meio de orientação mais formalista, no processo de acumulação capitalista, o que para nós pode representar uma redução dos potenciais emancipatórios do urbanismo.

Bebendo nas fontes de alguns pioneiros da segunda metade do século XIX, os congressos internacionais de arquitetos, ocorridos nas primeiras décadas do século XX, definiram os elementos fundamentais do urbanismo moderno. A primeira fase dos CIAMs (1928/33) foi mais comprometida com as questões sociais, contribuindo para a solução dos "problemas urbanos" nos países capitalistas centrais, em especial o problema da habitação.

...

Foi no 2º CIAM – desenvolvido sob o lema da "Habitação para o mínimo de vida" - que essas questões foram mais debatidas, sob a liderança de Ernst May.

...

O 2º CIAM foi o auge do engajamento do movimento internacional de arquitetos na questão da qualidade de vida dos trabalhadores. A partir daí, o movimento fez uma inflexão, ganhando peso uma orientação mais formalista e mais engajada ao processo de acumulação capitalista.

A autora também descreve o que seria, no planejamento urbano estatal, resultado do período do capitalismo desorganizado conforme descreve Boaventura de Sousa Santos, de alguma forma relacionando também este momento de desregulação com a diminuição da importância dada ao debate emancipatório nos CIAMs.

---

<sup>361</sup> *Idem, ibidem*, p. 123-124.

O colapso da crença no controle racional e centralizado dos destinos de sistemas sociais faz parte de uma grande mudança que aprofunda a internacionalização das relações mundiais, procurando erodir a base territorial nacional sobre a qual se fundamentou o Estado moderno.<sup>362</sup>

E aponta para uma das marcas do nosso tempo que é a ideia de flexibilização.

Segundo Harvey, a marca da rigidez acompanhou o período de acumulação de capital fordista: o *grande capital* convivia com o *grande governo* (*welfare state*) e com o *grande trabalho* (gigantescas corporações sindicais). A esta rigidez a nova ordem contrapõe a flexibilidade na produção, no trabalho, no consumo, e, com ela, a quebra do Estado-providência, da organização sindical, do pleno emprego, enfim, da incerteza individual e familiar sobre o futuro (Harvey, 1992).<sup>363</sup>

Maricato aponta que as críticas ao urbanismo modernista não eram apenas de matrizes neoliberais, pelo contrário, tinha origens bem mais variadas.

Jane Jacobs formulou sua crítica, ainda nos anos 1960, afirmando que o caos urbano, ordem rica e complexa, foi sufocado pela ordem mecânica, redutiva, frívola. Para Berman, a cidade funcionalista segregou os espaços e "neutralizou as forças anárquicas e explosivas que a modernização havia reunido". A célebre frase de Le Corbusier, enunciada em 1929 - "Precisamos matar a rua" (já que, de acordo com ele, o novo homem precisaria de um outro tipo de rua) -, sintetiza com precisão o objeto de tantos ataques. A reação dos críticos ao planejamento urbano e especialmente à técnica do zoneamento, é muito vasta. Lefebvre foi mais longe em sua atraente radicalidade, identificando o planejamento urbano (ou o urbanismo, indiferentemente) como o pior inimigo do urbano ao destruir a vida cotidiana.<sup>364</sup>

A autora aponta para o processo de mudança por que passa o planejamento urbano, resultado das críticas recebidas de todas as matrizes ideológicas, que, a nosso ver, no Brasil, passa essencialmente por duas questões fundamentais, atendendo justamente, até de forma contraditória, aos diversos aspectos da crise. Por um lado, o planejamento urbano deve ser participativo e inserido no âmbito da gestão democrática nas cidades, e inserir nele os assentamentos informais para fins de regularização fundiária, de forma a democratizar o acesso à terra urbanizada. Por outro lado, a flexibilização da regulação urbanística e a inserção da política urbana em uma lógica de financeirização da economia, por meio de projetos de intervenção do Estado que tenham como objetivo uma maior reprodução e acumulação do capital, relacionados à valorização imobiliária. Maricato aponta para esse

---

<sup>362</sup> *Idem, ibidem*, p. 129.

<sup>363</sup> *Idem, ibidem*, p. 129.

<sup>364</sup> *Idem, ibidem*, p. 130.

processo, de alguma forma, a nosso ver, demonstrando a tensão existente entre emancipação e regulação no debate sobre a regulação urbana; e a dificuldade de imposição de um *planejamento inclusivo*<sup>365</sup>, considerando a força da disseminação das ideias neoliberais por instituições e agências mundiais<sup>366</sup>.

## **2.1 O processo constituinte como embate pela definição do conteúdo epistemológico do direito urbanístico**

Ao praticamente reduzir a emenda popular da reforma urbana ao *urbanismo*, o discurso jurídico continua contribuindo para manter o foco, no que diz respeito à solução dos problemas urbanos, na gestão urbana e na aplicação de seus instrumentos, mais do que na democratização do acesso à terra propriamente dita, ainda que alguns dos instrumentos tenham como objetivo essa democratização.

Certamente o processo constituinte, que culminou com a aprovação do capítulo da política urbana na Constituição Federal, pode ser interpretado de diversas maneiras. A nosso ver ele deve também ser compreendido em seu aspecto epistemológico, uma vez que, ao reafirmar o papel central do plano diretor na política de desenvolvimento urbano, mantém a reflexão das relações entre o fenômeno urbano e o direito atrelados ao saber e às técnicas do *urbanismo*. O que, a nosso ver, contribui para manter válida a tese de Flávio Villaça sobre a ocultação dos problemas urbanos e a incapacidade de resolvê-los, e reforça o argumento do papel do discurso jurídico na autonomização das ideias sobre o fenômeno urbano e sobre como solucioná-los.

Argumentamos que o foco no planejamento e na gestão urbana escondem o fato de que a solução dos problemas urbanos passa, necessariamente, pela democratização do acesso à terra. O que, inclusive, é possível identificar a partir do próprio processo constituinte, no

---

<sup>365</sup> Sobre uma ideia de zoneamento inclusivo, ver a respeito de *zoneamento de prioridades* Zonas Especiais de Interesse Social, em Marcelo Lopes de Souza, *Mudar a Cidade*, 2016, p. 262.

<sup>366</sup> Conforme a autora, “Face às mudanças, reais ou somente alardeadas, as matrizes do planejamento urbano também são chamadas a mudar. E esse processo está sujeito às mesmas influências de produção ideológica de ideias que mascara o conflito político”. E ainda sobre a mudança de matriz do planejamento: “Desvendar esse panorama é uma tarefa complexa devido ao poder de disseminação de ideias e conceitos dessas instituições e agências mundiais que, como se sabe, têm grande influência sobre as universidades, os intelectuais e a mídia, de modo geral. Basta lembrar como as diretrizes do Consenso de Washington se tornaram uma agenda inquestionável para dirigir os destinos dos chamados “países emergentes”, entre os quais se inclui o Brasil.”. Ermínia Maricato, *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias*, 2009, p. 133.

qual, a nosso ver, parte da possibilidade de enfrentamento do problema da concentração da terra urbana se perde.

Interessante notar as diferentes interpretações do processo constituinte e de seu resultado feitas pelos urbanistas e pelos juristas, e também entre as análises jurídicas. Na década de 1990, enquanto, em linhas gerais, urbanistas criticam a formulação constitucional, por reafirmar o papel do plano diretor como resultado da positivação do pensamento urbanístico vigente no Brasil desde ao menos a década de 1930, alguns juristas apontam para novos princípios e um *novo* direito urbanístico. Ao mesmo tempo, outros juristas entendem que a constituição teria positivado o que chamamos de direito urbanístico do *urbanismo* que, no nosso argumento, teria se consolidado na, e a partir, da obra de José Afonso da Silva, não apenas pela obra em si, mas por representar a sistematização do pensamento jurídico urbanístico hegemônico no Brasil no final da década de 1970 e início da década de 1980.

A nosso ver, a não ser com relação à usucapião especial de imóvel urbano<sup>367</sup>, pode-se dizer que nada de diferente do que já estava presente na doutrina do início da década de 1980 - que consolidava o pensamento jurídico urbanístico que vinha sendo gestado no Brasil desde a década 1950, a partir de uma visão do urbano e do *urbanismo* da década de 1930 ou até mais antiga, podendo remontar ao fim do século XIX no Brasil, com instrumentos do *urbanismo sanitaria* - se consolida expressamente na constituição.

Com isso, o resultado da positivação do direito urbanístico e da política urbana na Constituição Federal significou que o debate sobre a questão urbana no campo jurídico permaneceria, ao menos em boa parte, mediada pelo saber do *urbanismo*, sendo preciso, no entanto, reconhecer que o movimento pela reforma urbana, o debate gerado em torno da emenda popular, e também as experiências municipais de implementação de instrumentos urbanísticos relacionados a esse ideário, que aconteciam desde o início da década de 1980, passam a exercer relevante influência no pensamento jurídico urbanístico a partir da segunda metade da década de 1990 e, principalmente, após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. O que representa, no nosso argumento, o choque entre duas visões distintas do fenômeno urbano, entre o caos e o injusto, presente no pensamento jurídico urbanístico brasileiro.

---

<sup>367</sup> José Roberto Bassul mostra como a usucapião especial de imóvel urbano teria sido o único da emenda da reforma urbana a ser incorporado ao texto constitucional. BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade, quem ganhou quem perdeu?*, 2005, p. 108.

A emenda popular da reforma urbana, que visava à democratização do acesso à terra, recebeu como resposta o *urbanismo* e a usucapião especial de imóvel urbano. Todo o debate em torno da democratização do acesso à terra naquele momento resultou em *usucapião*. Questões estruturantes do ponto de vista da operacionalização da política urbana no sentido dessa democratização, como novas regras para a indenização na desapropriação de interesse social, o princípio do estado de necessidade e a forma da base de cálculo do imposto predial territorial urbano (IPTU), não foram incorporadas ao texto constitucional. Ao contrário de facilitar a operacionalização pela política urbana, criou-se a bastante comentada via sacra para a aplicação dos instrumentos de indução do cumprimento da função social da propriedade: utilização compulsória, imposto progressivo no tempo e desapropriação-sanção.

O processo constituinte, no que diz respeito ao direito de propriedade, conforme a descrição de José Roberto Bassul em *Estatuto da Cidade, quem ganhou quem perdeu?*<sup>368</sup> (2005), não teria sido tão democrático como em relação ao processo de definição dos direitos políticos e sociais<sup>369</sup>. Para o autor, o debate girava em torno da questão da eficácia a ser conferida ao princípio da função social da propriedade, o que definiria sua maior ou menor sujeição ao interesse coletivo<sup>370</sup>.

---

<sup>368</sup> BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade, quem ganhou quem perdeu?*, 2005.

<sup>369</sup> Conforme Bassul, “Um dos temas que mais suscitou polêmicas durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte foi o da função social da propriedade fundiária. Como conceito, incluído no próprio rol dos princípios da ordem econômica e, portanto, tratado como condição genérica para ao exercício de todo e qualquer direito de propriedade, não enfrentou maiores reações, nem mesmo entre os setores mais conservadores. Porém, no tocante à aplicabilidade concreta desse aspecto dos direitos econômicos, a Carta Magna – que o falecido deputado Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia, definiu como “a Constituição-cidadã” – não foi tão democrática quanto aconteceu, por exemplo, com referência aos direitos políticos e sociais”. *Idem, ibidem* p. 79.

<sup>370</sup> Conforme o autor, “Tratava-se de conferir eficácia ao princípio da função social relativamente à propriedade da terra e, assim, torná-la menos ou mais sujeita ao interesse coletivo. A operacionalização desse princípio exige que o poder público possa valer-se de procedimentos especiais de desapropriação, quando menos para instar os proprietários a cumprir a função social. Como se sabe, a regra constitucional da desapropriação condiciona esse procedimento à demonstração de finalidade (a necessidade de utilidade pública ou interesse social) e ao pagamento de “prévia e justa indenização em dinheiro” (art. 5º, XXIV, da Constituição Federal). E qual seria a consequência do tratamento diferenciado em relação à regra? Seria aquilo que os juristas chamam de “desapropriação-sanção”...

...  
Entre os casos de alteração punitivas da forma da desapropriação estão aqueles em que, para fins de reforma agrária ou de reforma urbana, o pagamento da indenização ocorre não previamente em dinheiro, como quer a regra geral, mas em títulos da dívida pública, resgatáveis em longo prazo.

No entanto, o que permite a aplicação dos institutos constitucionais da desapropriação-sanção é a caracterização do descumprimento da função social da propriedade. Provém daí a disputa ocorrida durante a Constituinte com relação aos dispositivos que buscavam dar aplicabilidade a esse instrumento.” *Idem, ibidem* p. 80.

Em uma comparação com a questão da terra rural, o autor comenta que o movimento social pela reforma agrária teria se sentido “frustrado com o texto aprovado, já que pretendia estender a aplicação da desapropriação especial até as propriedades produtivas que não cumprissem a função social”<sup>371</sup>, possibilidade que não foi expressamente garantido pelo texto aprovado<sup>372</sup>. A situação da operacionalização da função social da propriedade para a reforma urbana, segundo Bassul, seria ainda mais difícil, pelos obstáculos impostos à efetivação da desapropriação-sanção<sup>373</sup>, na medida em que o “plano diretor, cujo passado tecnocrático, como vimos, o transformara num instrumento repudiado pelos defensores da reforma urbana, não apenas surgia, por assim dizer, redivivo, como passava a ser o paradigma do cumprimento da função social da propriedade”<sup>374</sup>.

O autor explica que, embora a emenda da reforma urbana fizesse menção aos planos de uso e ocupação do solo<sup>375</sup>, não havia textualmente a expressão plano diretor<sup>376</sup>, pelas razões apresentadas por Ermínia Maricato, indicada para defesa da proposta perante o Plenário Constituinte à época:

Na explicação de Ermínia Maricato, indicada pelas entidades signatárias para defender a Emenda perante o Plenário Constituinte: “A rejeição ao plano diretor significou a rejeição ao seu caráter ideológico e dissimulador dos conflitos sociais urbanos. Além de ignorar a proposta de plano diretor, a ‘iniciativa popular’ destacou a ‘gestão democrática das cidades’, revelando o desejo de ver ações que fossem além dos planos”<sup>377</sup>.

---

<sup>371</sup> *Idem, ibidem*, p. 81.

<sup>372</sup> Segundo o autor, no entanto, “Apesar do prognóstico pessimista, em grande parte confirmado pelas efetivas dificuldades para a implementação da reforma agrária (que, a bem da verdade, não se resumem à expropriação da terra, mas dependem dela), a pré-existência do Estatuto da Terra n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, permitiu que o poder público continuasse a promover desapropriações de latifúndios improdutivos. Constatado o descumprimento da função social da propriedade rural, o bem pode ser imediatamente expropriado mediante indenização paga em títulos da dívida pública.” *Idem, ibidem* p. 81.

<sup>373</sup> Conforme a descrição do autor, “Situação ainda mais difícil, do ponto de vista do interesse coletivo, foi reservada à operacionalização da reforma urbana. Embora, analogamente, tenha prevalecido no processo constituinte a ideia de que a terra urbana “improdutiva”, nesse caso denominada “ociosa”, deva estar sujeita à desapropriação-sanção, a efetivação desse princípio foi posta diante de múltiplos obstáculos.” *Idem, ibidem* p. 81.

<sup>374</sup> *Idem, ibidem*, p. 82.

<sup>375</sup> De acordo com Bassul, “Na Emenda Popular apresentada perante a Assembléia Nacional Constituinte, embora, ao contrário do que comumente se afirma, de fato houvesse menção em dois artigos a “planos de uso e ocupação do solo” (no primeiro, para assegurar “o amplo acesso da população às informações” sobre esses planos e, no segundo, para exigir sua “aprovação pelo legislativo e a participação da comunidade” na sua elaboração e implantação), não havia textualmente a expressão “plano diretor”.” *Idem, ibidem* p. 82.

<sup>376</sup> Para o autor, “Com efeito, num longo processo que resultou em pelo menos dez versões preliminares, desde o anteprojeto da Subcomissão de Questão Urbana e Transporte até a redação final do texto promulgado, os dispositivos relacionados com a política urbana somente passaram a mencionar a expressão “plano diretor” nas fases finais da Constituinte.” *Idem, ibidem*, p. 82.

<sup>377</sup> *Idem, ibidem*, p. 82.

Para Villaça<sup>378</sup>, o processo que culmina na previsão do plano diretor na Constituição Federal seria a repetição do que teria ocorrido um quarto de século antes, quando forças reacionárias teriam se contraposto às demandas populares, por meio do Plano Local Integrado que seria difundido pelo Serfhou<sup>379</sup>. Para o autor, “diante da mobilização popular dos anos de 1980, a facção da classe dominante com interesses no espaço urbano reage exatamente como a ditadura militar reagiu em 1964: com plano diretor!”<sup>380</sup>, o que significava um retrocesso de seis décadas.

Raquel Rolnik em *Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para novos temas* (1994)<sup>381</sup>, ao avaliar a posituação do direito urbanístico e política urbana na Constituição Federal, aponta como a esfera técnica do planejamento urbano e a cultura urbanística, que havia se consolidado entre os anos 1960 e 1970, teriam reaparecido no processo constituinte<sup>382</sup>. Para a autora, naquele momento a cultura urbanística que dominava o país teria como base uma “concepção que é uma visão que alia a tradição do urbanismo higienista, em sua versão funcionalista pós-Carta de Atenas, a uma Economia Política Desenvolvimentista com forte protagonismo do Estado”<sup>383</sup>.

A autora sintetiza as características dos pressupostos urbanísticos e do ponto de vista da economia política, que comporiam essa visão de cidade e de estratégia de intervenção<sup>384</sup>,

---

<sup>378</sup> VILLAÇA, Flávio. *Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil*, 1999.

<sup>379</sup> “Os anos de 1970 marcam uma nova etapa na consciência popular urbana no Brasil, com o fortalecimento dos movimentos populares. Nos anos de 1980, especialmente com a mobilização estimulada pelas possibilidades – embora limitadas – de influenciar na elaboração da nova Constituição do país, esses movimentos cresceram muito em organização, adesões e atuação. No bojo desse crescimento, destacou-se a retomada das demandas populares que tinham começado a despontar no Primeiro Seminário de Habitação e Reforma Urbana realizado em Petrópolis em julho de 1963, mas foram abafadas pela ditadura. Já então as forças reacionárias se contrapuseram àquelas demandas, o Plano Local Integrado que viria a ser difundido nos anos subsequentes sob o patrocínio do Serfhou. O mesmo se repetirá na Constituição de 1988.” *Idem, ibidem*, p. 232.

<sup>380</sup> *Idem, ibidem*, p. 232.

<sup>381</sup> ROLNIK, Raquel. *Planejamento Urbano nos Anos 90: novas perspectivas para velhos temas*, 1994.

<sup>382</sup> Para a autora, “Isto implica na manutenção de um estilo de política urbana baseado em respostas governamentais a grupos de pressão absolutamente separados e paralelos, numa espécie de varejo de demandas empresariais a cidadãos, que se reproduz tanto no nível local com (sic) em escala nacional.

Por outro lado, consolidou-se no país uma visão de que o *locus* de formulação de uma política urbana, especialmente em sua dimensão territorial, é a esfera técnica do planejamento urbano, implantada enquanto setor da administração pública sobretudo a partir do final dos anos 60, início dos 70. Esta crença nos milagres do planejamento – apesar de 20 anos de frustrações – á ainda forte o suficiente nos meios políticos e técnicos, para ter reaparecido no processo constituinte de 1988, como veremos adiante. Por estas razões é fundamental entendermos que visão de cidade e política urbana tem dominado nossa experiência de planejamento, tanto para compreender seu fracasso enquanto projeto de controle do processo de desenvolvimento urbano quanto seu sucesso na cultura urbanística de (sic) domina o país”. *Idem, ibidem*, p. 351-352.

<sup>383</sup> *Idem, ibidem*, p. 352.

<sup>384</sup> Na sistematização feita pela autora, “- uma estratégia clara de desadensamento, concebida a partir da casa unifamiliar isolada no lote;  
- uma concepção de isonomia baseada na existência de um único modelo de apropriação do solo considerado “saudável” e portanto legítimo;

dentre os quais destacamos a proposta de um único modelo de apropriação do solo considerado saudável e, por isso, legítimo; o papel da lei e do aparato regulatório na garantia de estabilidade e hierarquização dos valores do solo, por meio do zoneamento; a morte dos espaços coletivos; e uma gestão urbana fundamentada “por um processo estatal de tomada racional de decisões, orientado para lograr implantar uma cidade de acordo com um modelo de ordem urbana ideal, não-contraditória, oposta tecnocraticamente a uma realidade vista como anárquica”<sup>385</sup>, além da ideia de uma cidade como parte de um projeto modernizador<sup>386</sup>.

Para a autora, embora não respondesse nem de longe aos problemas colocados, este seria o modelo que teria emergido na forma de política urbana adotada pela Constituição Federal de 1988. Da descrição que a autora faz do conflito que se deu no processo constituinte, para definição do capítulo da política urbana, é relevante para nosso argumento o fato de que tecnocratas do aparelho de Estado teriam se credenciado, ao lado de Congressistas, para mediar as resistências diante das propostas contidas na emenda popular da reforma urbana, mediação que teria resultado em “uma espécie de inclusão formal das demandas populares na lógica do regime urbanístico em vigor, reforçando o papel do Estado e imaginando uma cidade conduzida por planos diretores competentes”<sup>387</sup>. Portanto, não apenas grupos de pressão com interesses econômicos na dinâmica atual de produção do espaço urbano, mas também a pressão dos setores técnicos corporativos, fortemente enraizados na administração pública brasileira, teriam sido responsáveis por “uma posição conservadora no que se refere à manutenção do regime jurídico da propriedade do uso do solo e seu correlato, à legislação urbanística de loteamento, uso e ocupação do solo em

---

a montagem de um sistema legal, que corresponde simultaneamente ao modelo exposto acima, ao regime jurídico da propriedade privada do solo urbano e a instrumentos que garantam a estabilidade e a hierarquização dos valores do solo, definindo territórios exclusivos, como é o caso do zoneamento;

- a progressiva morte dos espaços coletivos não-programados, como ruas, calçadas e praças e sua captura pelos sistemas de circulação; processo correlato a uma super-programação dos espaços privados e semipúblicos.

...

- gestão urbana fundamentada por um processo estatal de tomada racional de decisões, orientado para lograr implantar uma cidade de acordo com um modelo de ordem urbana ideal, não-contraditória, oposta tecnocraticamente a uma realidade vista como anárquica;

- modelo ideal de cidade como parte de um projeto “modernizador” e “integrador”, que tinha por objetivo eliminar as contradições geradas por um processo de urbanização rápido que implicava em desterritorialização de parte considerável da população;

garantia de fluxos contínuos de investimentos, principalmente federais, em infra-estrutura básica, garantindo as condições gerais de reprodução do capital.” *Idem, ibidem*, p. 352 e 353.

<sup>385</sup> *Idem, ibidem*, p. 353.

<sup>386</sup> Para a autora, esses pressupostos encontravam ressonância no contexto político e econômico internacional, na medida em que “tanto no modelo do socialismo real soviético quanto no capitalismo pós-New Deal, o Estado planificador e interventor tinha plena vigência”. *Idem, ibidem*, p. 352.

<sup>387</sup> *Idem, ibidem*, p. 357.

vigor”<sup>388</sup>. A descrição mostra a força que os urbanistas, “que teoricamente detêm o saber fazer sobre a cidade”<sup>389</sup>, tiveram no processo constituinte; e como, a partir do seu resultado, mantiveram seu saber como central nessa mediação, o que seria, para a autora, um dos sérios entraves para a implementação da reforma urbana<sup>390</sup>.

Para Rolnik, o pensamento urbanístico hegemônico vigente no Brasil até aquele momento e que, de alguma forma, teria sido positivado na Constituição Federal, abrigaria as seguintes concepções constituintes do pensamento urbanístico moderno: homogeneidade e eliminação das diferenças, e constituição de uma ordem única, associada a “um projeto racional, elaborado a partir da tecnocracia de Estado, que se confronta com a realidade como um modelo que existe para jamais encaixá-la”<sup>391</sup>.

Embora tenha sofrido críticas por estar atada ao pensamento urbanístico moderno funcionalista, a constitucionalização da política urbana foi também, por alguns, considerada um avanço<sup>392</sup>; e a interpretação de seus resultados e efeitos também levaram em consideração o contexto: processo de debates em torno da emenda popular, movimento pela reforma urbana, sistema constitucional, experiências municipais de implementação de instrumentos urbanísticos e de políticas de regularização fundiária. Grazia de Grazia, por exemplo, descreve a articulação em torno da emenda popular da reforma urbana e considera que foi um avanço a aprovação do capítulo, embora tenha submetido ao plano diretor a definição do cumprimento da função social da propriedade. Para autora, a emenda popular

---

<sup>388</sup> *Idem, ibidem*, p. 357.

<sup>389</sup> *Idem, ibidem*, p. 357-358.

<sup>390</sup> Para autora, “A entrada em cena do planejamento urbano no espaço, que deveria ser o da Reforma Urbana na constituinte, de certa maneira definiu a agenda de debates e os interlocutores no processo de elaboração dos planos que está ocorrendo hoje nos municípios. Em primeiro lugar conferiu um enorme espaço e poder a um segmento – os urbanistas – que teoricamente detêm o saber fazer sobre a cidade. São os que possuem a “receita” de Plano Diretor, que dominam o jargão, e que, aberto o debate, saíram na defesa irrestrita da ordem urbanística em vigor, fornecendo os argumentos técnicos para os embates políticos que se sucederam à apresentação de projetos com um novo perfil.

Isto significa que a dificuldade de se avançar em direção a uma Reforma Urbana decorre do grande poder de interesses econômicos mas também da existência de uma cultura urbanística – dos meios políticos e técnicos – que não consegue ver o processo de produção de assentamentos precários, irregulares, ilegais como uma forma específica e particular de urbanização, com sua própria dinâmica econômica e institucional, vendo-a outrossim como desvio de um sistema que deveria funcionar perfeitamente.”. *Idem, ibidem*, p. 357-358.

<sup>391</sup> *Idem, ibidem*, p. 359.

<sup>392</sup> Segundo a autora, “Em 1987, formou-se uma articulação do conjunto dos atores sociais urbanos envolvidos na negociação da Emenda Popular pela Reforma Urbana, dentro do processo de participação que se deu durante a elaboração da nova Constituição Brasileira. Esta Emenda Popular foi responsável pela criação do capítulo urbano e contém um eixo fundamental que é a função social da propriedade e da cidade.

Embora esta diretriz fundamental tenha sido submetida ao Plano Diretor, contrariando as demandas dos setores que encaminharam a Emenda Popular, continua tendo uma importância relevante e inovadora em termos de América Latina, e talvez em termos de “Terceiro Mundo”.” GRAZIA, Grazia de. *Estatuto da cidade: uma longa história com vitórias e derrotas*, 2002, p. 15 e 16.

e as ações do Fórum Nacional de Reforma Urbana seriam orientadas pelos seguintes princípios: direito à cidade e à cidadania; gestão democrática das cidades e função social da propriedade. Princípios esses, baseados em uma leitura diversa da ideia de caos urbano, que refletem a ideia de um urbano injusto, resultado da mercantilização do solo e da moradia, como efeito do modo capitalista de produção<sup>393</sup>.

Com isso, a partir da segunda metade da década de 1990, aparecem análises jurídicas do resultado do processo constituinte e positivação do direito urbanístico que procuram ao mesmo tempo incorporar a crítica à segregação socioterritorial, inserir o direito urbanístico no sistema constitucional e registrar e, de alguma forma, defender a possibilidade jurídica das experiências municipais de implementação de instrumentos relacionados ao ideário da reforma urbana e ações de regularização fundiária<sup>394</sup>. O tratamento dos assentamentos informais e as ações de regularização fundiária aparecem como um novo tema central do direito urbanístico. Tomaremos, como exemplos dessa produção, o artigo *Direito e urbanização no Brasil*<sup>395</sup> (1998), de Edésio Fernandes, e *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro, ordenamento constitucional da política urbana, aplicação e eficácia do planos diretor* (1997), de Nelson Saule Júnior. A nosso ver, ambos procuram fazer uma análise do resultado do processo constituinte como avanço, embora com ressalvas, e propõem uma interpretação que signifique uma ruptura em relação à ordem urbanística vigente até aquele momento.

Em sua análise do resultado do processo constituinte, Edésio Fernandes entende que a Constituição Federal teria dado pela primeira vez um passo em direção a conferir um significado à ideia de função social com sua vinculação ao plano diretor<sup>396</sup>. Para o autor,

---

<sup>393</sup> Nas palavras da autora, “Estes princípios estão baseados numa leitura das cidades, cujo padrão de produção, ocupação e gestão é marcado pela mercantilização do solo, da moradia, do transporte de massa e dos demais equipamentos e serviços urbanos. É um modo de ver e fazer a cidade no qual os homens estão distribuídos desigualmente no espaço, provocando assim uma subordinação dos direitos políticos, dos direitos individuais, da cidadania, aos modelos de uma racionalidade econômica.” *Idem, ibidem*, p. 17.

<sup>394</sup> Identificamos, deste período, as seguintes publicações sobre o tema: *Law and Urban Change in Brazil*, de Edésio Fernandes; *O direito à cidade na Constituição de 1988*, de Nelson Saule Junior; *Elementos de Direito Urbanístico* (1997), de Ricardo Pereira Lira; *Direito urbanístico* (1998), obra organizada por Edésio Fernandes, que de alguma forma inaugura o debate sobre os assentamentos informais e a regularização fundiária, após a Constituição de 1988, e faz uma análise dos estudos jurídicos urbanos no Brasil até aquele momento; e, do mesmo autor, *Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução* (2001); e, de Nelson Saule Júnior, *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro, ordenamento constitucional da política urbana, aplicação e eficácia do plano diretor* (1997) e *Direito à cidade, Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis* (1999).

<sup>395</sup> FERNANDES, Edésio. *Direito e urbanização no Brasil*. 1998. In: *Direito Urbanístico*. Edésio Fernandes (Org.). Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

<sup>396</sup> Para o autor, “No que se refere ao direito de propriedade privada, pela primeira vez a Constituição deu um passo no sentido de dar um significado a idéia de função social. Em vez de optar por afirmações retóricas vagas, a Constituição identificou o princípio da função social com o conteúdo do Plano Diretor. Dito de outra

esse passo teria sido um avanço significativo, uma vez que o município seria um nível privilegiado para a resolução de questões urbanas. Esse avanço, entretanto, não seria suficiente sem uma democratização no processo de tomadas de decisões<sup>397</sup>.

Para Fernandes, a Constituição de 1988 teria reconhecido que o processo de tomada de decisão sobre questões urbanas seria um processo político, o que colocava o direito urbanístico onde ele *sempre pertenceu*. O autor chega inclusive a mencionar o reconhecimento de um novo direito, *o direito ao planejamento urbano*, que seria uma das principais obrigações legais do Estado, confirmado pela Constituição como promotor preferencial do processo de desenvolvimento urbano<sup>398</sup>. Nota-se que o autor, embora reconheça a positivação de um certo *urbanismo* relacionado ao plano diretor, que confirma o Estado como promotor preferencial do desenvolvimento urbano, em sua leitura entende que esse planejamento deve estar inserido em um processo político democrático. A nosso ver, essa foi uma das apostas para superar o retrocesso que teria sido a vinculação do conteúdo da função social da propriedade ao desprestigiado plano diretor. Aposta que, conforme nosso argumento, esbarra constantemente na crença em um *urbanismo* científico e neutro.

Nelson Saule Júnior, na descrição do processo constituinte e seu resultado, a nosso ver, procura fazer uma leitura dos valores constitucionais aplicados ao direito urbanístico, que justifique uma ruptura com a ordem urbanística vigente anteriormente à aprovação do

---

maneira, o direito de propriedade privada de um imóvel urbano deve ser reconhecido segundo as regras legais locais que definem as possibilidades de seu uso e desenvolvimento.” *Idem, ibidem*, p. 219.

<sup>397</sup> Segundo Fernandes, “Este foi um avanço muito significativo, já que o Município é certamente um nível privilegiado para a resolução de questões urbanas, posto que é a esfera governamental mais perto da população. Além disso, o Município mantém o controle legal das diversas atividades conflitantes que ocorrem no espaço urbano às custas dos recursos ambientais. Qualquer que seja sua natureza, qualquer atividade que implique em uso do solo deve ser aprovada pelas autoridades municipais, as quais, através do Plano Diretor, têm de criar as diretrizes para ação dos cidadãos e das agências públicas.

Entretanto, por si só este avanço não é suficiente para mudar o caráter do processo de planejamento urbano, posto que se tornou evidente a partir das experiências anteriores que, para que seja eficaz, o gerenciamento das questões urbanas pressupõe a democratização do processo de tomada de decisões. Além de todos os modelos de avaliação e das técnicas de planejamento, existia a necessidade de se repensar o processo de administração política que tinha determinado sua criação, assim como a escolha dos instrumentos de controle que foram adotados.” *Idem, ibidem*, p. 220.

<sup>398</sup> O autor sintetiza, “Em resumo, a Constituição de 1988 reconheceu que o processo de tomada de decisões sobre questões urbanas é certamente, um processo político, o qual deve definir os padrões e limites de exploração econômica da propriedade. Pela primeira vez, a população foi considerada, até certo ponto, como agente político, e por conseguinte, agora se espera que a mobilização popular contra os grupos econômicos ocorra também dentro das esferas jurídicas e institucional. Se o Estado foi confirmado como o promotor preferencial do processo de crescimento urbano, também foi reconhecido um novo direito social – *o direito ao planejamento urbano*. Muito mais do que uma mera faculdade da administração, trata-se de uma de suas principais obrigações legais, assim como a expressão da cidadania social. A principal novidade, seguramente, é que o Direito Urbanístico foi colocado no lugar onde sempre pertenceu, no processo político.” *Idem, ibidem*, p. 221.

texto constitucional; e também defende uma interpretação do plano diretor diversa das dadas anteriormente aos PDDIs, considerando, principalmente, a necessidade de uma gestão democrática das cidades<sup>399</sup>. Para o autor, a tese da participação popular como meio de consolidação do Estado Democrático de Direito estaria prevista no texto constitucional, com reflexos na interpretação sobre o processo de planejamento municipal, que deveria estar sujeito a esse princípio e seus instrumentos.

Segundo o autor, havia fundamentalmente duas propostas para a questão urbana no processo constituinte. Uma era a proposta da emenda popular da reforma urbana, que teria como base o direito à cidade e “demarca a ideia da construção de uma ética urbana fundamentada na justiça social e cidadania, ao afirmar a prevalência dos direitos urbanos e precisar os preceitos, instrumentos e procedimentos para viabilizar as transformações necessárias para a cidade exercer sua função social.”<sup>400</sup> A outra proposta era a do chamado Centrão, que consistia, conforme o autor, em “evitar a instituição de normas constitucionais autoaplicáveis”<sup>401</sup>, de forma a não possibilitar ao Poder Público “implementar uma política urbana geradora de responsabilidades e obrigações para os agentes privados pela utilização e apropriação do espaço urbano.”<sup>402</sup> Para o autor, o projeto da Comissão de Sistematização já teria apontado para o caminho de evitar a instituição de normas autoaplicáveis.<sup>403</sup>

O autor reforça a ideia de que os Planos Diretores devem, por sua *nova configuração* como instrumento de política urbana, ser concebidos de forma distinta dos *antigos* PDDIs<sup>404</sup>. E justifica a partir da descrição de cinco razões para a ineficácia dos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, citando a sistematização feita por Newton Callegari em *O Município e o plano diretor*<sup>405</sup>, publicado em 1990 pela Fundação Prefeito Faria Lima, dos resultados do Seminário “Plano Diretor Municipal”, realizado na Faculdade de Arquitetura

---

<sup>399</sup> Para Saule Júnior, “A instituição dos direitos urbanos visava assegurar a todo cidadão as condições de vida urbana digna e justiça social, incumbindo o Estado de assegurar o acesso a moradia, educação, saúde, e a infraestrutura e os equipamentos urbanos, bem como a gestão democrática da cidade.” SAULE JUNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro, ordenamento constitucional da política urbana, aplicação e eficácia do plano diretor*, 1997, p. 26.

<sup>400</sup> *Idem, ibidem*, p. 31.

<sup>401</sup> *Idem, ibidem*, p. 31.

<sup>402</sup> *Idem, ibidem*, p. 31.

<sup>403</sup> *Idem, ibidem*, p. 33.

<sup>404</sup> O autor apresenta as seguintes razões:

“a) ser o instrumento básico da política urbana municipal pelo qual se efetiva o planejamento urbanístico local, b) ser requisito obrigatório para o Município promover ações e medidas para a propriedade urbana atender sua função social;

c) ter como requisito para sua instituição e implementação a participação popular, que se tornou preceito obrigatório dos processos e instrumentos de planejamento;” *Idem, ibidem*, p. 39.

<sup>405</sup> Newton Callegari, *O Município e o plano diretor*. Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM, maio 1990, p. 21.

e Urbanismo da Universidade de São Paulo em agosto de 1989; e do “II Fórum Nacional de Reforma Urbana”, realizado no mesmo local no ano seguinte<sup>406</sup>.

Para o autor, já a essa altura, antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade, o plano diretor, para ter eficácia jurídica deveria ter como pressuposto o planejamento democrático e participativo, tendo como base o princípio da participação popular e como fundamento o objetivo de concretizar o *direito à cidade*<sup>407</sup>. O autor insere sua análise do plano diretor e do capítulo da política urbana no sistema constitucional como um todo. O direito à cidade e, principalmente, o princípio da gestão democrática da cidade só viriam a se consolidar na doutrina jurídico-urbanística a partir de sua positivação pelo Estatuto da Cidade.

Essa visão do resultado da positivação do direito urbanístico na Constituição Federal, a nosso ver, contrasta com leituras que se mantêm filiadas à visão do direito urbanístico como o direito do *urbanismo*. Por exemplo, oito anos antes, Regina Helena Costa, em *Princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988*<sup>408</sup>, publicado em 1989 na coleção *Temas de Direito Urbanístico 2*, organizado por Adilson Abreu Dallari e Lucia Valle Figueiredo, ainda trata o direito urbanístico como disciplina jurídica do *urbanismo*. Utilizando-se do conceito de José Afonso da Silva<sup>409</sup>, conclui que, embora não tenha alcançado autonomia científica, “já se pode extrair, do Direito Positivo, alguns princípios específicos do Direito Urbanístico”<sup>410</sup> como *o princípio da função social da propriedade; o princípio da subsidiariedade; o princípio de que o urbanismo é função pública; o princípio da afetação das mais-valias ao custo da urbanificação*<sup>411</sup>.

A leitura positivista formalista de Regina Helena Costa dá conta de que, para parte da doutrina, claramente a Constituição de 1988 teria simplesmente positivado parte do

---

<sup>406</sup> “1) a então excessiva concentração de poder na União...;

2) planos elaborados por empresas externas...;

3) Planos elaborados tão somente para permitir acesso a financiamento, sem nenhuma intervenção de implementação;

4) planos elaborados sem a mínima participação da comunidade, não refletindo por consequente, os seus anseios;

5) planos elaborados sem o concurso do pessoal dos quadros permanentes da administração local...” JUNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro, ordenamento constitucional da política urbana, aplicação e eficácia do plano diretor*, 1997, p. 39.

<sup>407</sup> *Idem, ibidem*, p. 42.

<sup>408</sup> COSTA, Regina Helena. *Princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988*. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FIGUEIREDO, Lucia Valle (Org.). *Temas de Direito Urbanístico 2*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

<sup>409</sup> SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico Brasileiro*, 1981, p. 21

<sup>410</sup> COSTA, Regina Helena. *Princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988*, p. 127

<sup>411</sup> *Idem, ibidem*, p. 127

pensamento jurídico urbanístico vigente até então. Veja a semelhança com os princípios informadores do direito urbanístico da edição de 1981 do *Direito Urbanístico Brasileiro*, de José Afonso da Silva, citando a doutrina espanhola de Antonio Carceller Fernandez<sup>412</sup>:

José Afonso da Silva, em *Curso de Direito Constitucional Positivo*<sup>413</sup>, critica a concepção de política de desenvolvimento urbano da Constituição Federal de 1988 por considerar que tratou exclusivamente dos problemas intra-urbanos e não das relações interurbanas “como parte de uma política de desenvolvimento econômico e social que ultrapassa o nível estritamente municipal...”<sup>414</sup>. Vale notar que o Projeto de Lei elaborado em 1976, e encaminhado ao Congresso em 1983, apresentava visão mais integradora dos três níveis de governo na condução da política urbana, ao contrário do que foi aprovado na Constituição Federal<sup>415</sup>. A nosso ver, a visão do autor demonstra uma filiação à experiência do período de atuação do Serfhau e à ideia de planos integrados nos três níveis da federação, que de alguma forma teria institucionalizado, no Brasil, o direito urbanístico *da ordem*, que trata o fenômeno urbano como caótico. No comentário acerca dos artigos que compõem o capítulo da política urbana, o autor conclui que estes fundamentam a doutrina que entende que a propriedade urbana seria condicionada pelo direito urbanístico, relacionado às funções específicas da cidade funcionalista da Carta de Atenas<sup>416</sup>.

Villaça descreve, no final da década de 1990<sup>417</sup>, como a forma tradicional do plano diretor, ainda que questionada por uma minoria, teria sido tão fortemente difundida no início dos anos 1990 e permanecido, por isso, *embalsamada* em meios como universidades, órgãos

---

<sup>412</sup> “1º – princípio de que o *urbanismo é uma função pública...*;

2º – Princípio da *conformação da propriedade urbana* pelas normas de ordenação urbanística...

3º – princípio da *coesão dinâmica das normas urbanísticas...*

4º – princípio da *afetação das mais valias ao custo da urbanificação...*;

5º – princípio da *justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística.*” *Idem, ibidem*, p. 30 In: *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Madri, Montecorvo, 1977, p. 52 a 54.

<sup>413</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9ª edição, revista, 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 1994.

<sup>414</sup> *Idem, ibidem*, p. 694

<sup>415</sup> Uma análise aprofundada do Projeto de Lei foi realizada por Eros Grau em *O Direito urbano*, 1983.

<sup>416</sup> Nas palavras do autor, “O artigo 182, § 2º, menciona expressamente a *propriedade urbana*, inserida no contexto das normas e planos urbanísticos, vinculando sua função social à ordenação da cidade expressa no plano diretor. A propriedade do *solo urbano* é especialmente considerada, no art. 182, § 4º submetida à disciplina do plano urbanístico diretor. O *solo* qualifica-se como *urbano* quando ordenado para cumprir destino urbanístico, especialmente a *edificabilidade* e o *assentamento do sistema viário*. O citado art. 182, § 4º consagra esse princípio de modo insofismável.

Com as normas dos arts. 182 e 183, a Constituição fundamenta a doutrina segundo a qual a propriedade urbana é formada e condicionada pelo direito urbanístico a fim de cumprir sua função social específica: realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar *habitação* (moradia), condições adequadas de *trabalho, recreação*, e de *circulação humana*.” SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9ª edição, revista, 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 695.

<sup>417</sup> VILLAÇA, Flávio. *Uma contribuição à história do planejamento no Brasil*, 1999.

municipais e metropolitanos de planejamento, meios imobiliários e órgãos de classe ligados à engenharia e à arquitetura. É possível constatar, conforme a descrição do autor que, nos anos que se seguiram à aprovação da Constituição Federal de 1988, o pensamento que orientava a elaboração de planos diretores no Brasil remontava aos tecnocratas Ebenezer Howard, Le Corbusier, Agache, Dioxiadis e à *Carta de Atenas*, e ao pensamento dos socialistas utópicos Robert Owen e Charles Fourier<sup>418</sup>, primeiros representantes do pré-urbanismo progressista do século XIX, na descrição de François Choay em *O urbanismo*<sup>419</sup>.

Por essa razão, é possível identificar que, mesmo após a aprovação do Estatuto da Cidade, que supostamente poderia significar uma ruptura com esse pensamento, parte da doutrina jurídica urbanística ainda reproduz muitas dessas crenças. Claro, retroalimentadas pela inserção do plano diretor na Constituição Federal de 1988<sup>420</sup>. Carlos Ari Sundfeld, por exemplo, em *O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais*, artigo no qual analisa o desenvolvimento do direito urbanístico e sua relação com a noção de política urbana, que estaria presente no texto constitucional, conclui se tratar de um direito que se relaciona com a *função pública* chamada *urbanismo*<sup>421</sup>.

Outro exemplo de reprodução desse pensamento é possível identificar em *Elementos de direito urbanístico* (2004), de Daniela Campos Libório Di Sarno, no qual a autora descreve o urbanismo como uma ciência, uma técnica e uma arte, que visa o bem-estar

---

<sup>418</sup> Conforme o autor, “Todo pensamento urbanístico produzido pelos socialistas utópicos (Owen ou Fourier) e pelos tecnocratas, como Ebenezer Howard, Le Corbusier, Agache, Dioxiadis, ou pela *Carta de Atenas*, que veio nutrir a ideologia do plano diretor, todo esse pensamento baseia-se na crença de que na ciência (o diagnóstico e o prognóstico científicos) e na técnica (o plano diretor) é que estava a chave da solução para os ditos “problemas urbanos”.

O “Plano Diretor” se difunde no Brasil a partir da década de 1940, mas foi substituído por outros nomes a partir da década de 1960. No final da década de 1980 esse nome foi ressuscitado pela Constituição Federal, porém o conteúdo que esse vocábulo designa se alterou, como parte de suas muitas transmutações. Essa forma histórica foi, e ainda é, caracterizada por esse nome e pelo conteúdo (características ou propriedades) que ele designa, a seguir sumariado.

Embora questionado por algumas minorias a partir do início dos anos de 1990, a forma tradicional de plano diretor foi tão fortemente difundida e absorvida por nossa sociedade que sobrevive ainda, embalsamada em muitos meios, como universidades, órgãos municipais e metropolitanos de planejamento, meios imobiliários e em órgãos de classe ligados à engenharia e à arquitetura.”. *Idem, ibidem*, p. 187.

<sup>419</sup> CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopia e realidades, uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 2015. p. 61-76.

<sup>420</sup> Veremos exemplos em outras doutrinas, mas, em geral os livros que têm caráter de manual ou de curso de direito urbanístico reproduzem essa visão do *urbanismo* e do fenômeno urbano como, por exemplo, o de Georges Louis Hage Hubert, *Curso de Direito Urbanístico e das Cidades* (2017) e o *Curso de direito urbanístico*, de Paulo Afonso Cavichioli Carmona (2015).

<sup>421</sup> Segundo o autor, “A ligação constitucional entre as noções de “direito urbanístico” e de “política urbana” (política pública) já é capaz de nos dizer algo sobre o conteúdo desse direito, que surge como o direito de uma “função pública” chamada urbanismo, pressupondo finalidades coletivas e atuação positiva do Poder Público, a quem cabe fixar e executar a citada política.”. SUNDFELD, Carlos Ari. *O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais*. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 48 e 49.

coletivo<sup>422</sup>, no qual o Estado tem o papel de exigir que a comunidade obedeça às regras de cunho urbanístico, que teriam surgido da necessidade de organizar a convivência<sup>423</sup>. A Carta de Atenas, para a autora, teria se transformado “em um verdadeiro código de princípios para os urbanistas”<sup>424</sup> e permaneceria válido desde sua definição na década de 1930.

Vitor Carvalho Pinto, por sua vez, em *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*, apesar de demonstrar certo ceticismo em relação às promessas e realizações do urbanismo, em diversos momentos dá a entender que este teria um caráter científico e demonstra uma crença nas possibilidades de racionalidade que representa. A justificativa da escolha dos eixos estruturantes de sua análise dá conta de que as ações do poder público não obedecem a uma racionalidade técnica<sup>425</sup> que, portanto, seria neutra para o autor.

---

<sup>422</sup> Na descrição da autora, “O rápido crescimento das cidades, impulsionado pela Revolução Industrial, que deslocou a produção de riquezas do campo para a cidade, também fez o urbanismo desenvolver-se. Acabou por ser tratado como tema de uma ciência multidisciplinar ou, ao menos, tema presente em diversas ciências, abrindo seu campo de ação do meramente estético para a organização e o planejamento dos núcleos urbanos, buscando resultados e alcançando objeto próprio por não existir qualquer outro conhecimento, instrumento, ou método, de qualquer outra ciência ou técnica, que tenha conseguido oferecer melhor solução.” DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*, p. 5 e 6. e;

“Assim, no Brasil e no mundo, o urbanismo foi ganhando espaço como a ciência que conseguiria encaminhar e resolver os problemas cada vez maiores que os núcleos urbanos tinham. A ordenação dos espaços, das ruas, das construções, as exigências do fazer ou não-fazer para conseguir articular a cidade se desenvolveram por meio de medidas estatais, dada a proporção de intervenções que tinha de haver no domínio privado.

O urbanismo é entendido hoje como uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano, visando ao bem-estar coletivo, realizado por legislação de planejamento e execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação e circulação no espaço urbano.” *Idem, ibidem*, p. 07

<sup>423</sup> Para a autora, “O aparecimento das regras de cunho urbanístico surgiu com a necessidade de organizar a convivência entre pessoas que se fixavam em uma mesma localidade. Por certo, tal convivência sempre existiu em face das mais diversas necessidades humanas; porém, o que fez com que emergissem normas com tal conteúdo, evoluindo cada vez mais com o tempo, foi o fato de o Estado, através de seus Poderes, assumir uma postura interventora nessa organização espacial. Assim, conforme o Estado se organizou e se estruturou internamente, passou a exigir que sua comunidade também assim o fizesse.” *Idem, ibidem*, p. 07 e 08.

<sup>424</sup> Segundo Di Sarno, “As funções descritas como elementos fundamentais no estudo do urbanismo e do Direito Urbanístico moderno, foram definidas em 1933, durante o IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, em Atenas. O item 77 da Carta de Atenas indica as seguintes funções: habitação, trabalho, recreação e circulação. Essa Carta se transformou em um verdadeiro código de princípios para os urbanistas, sendo reescrita por Le Corbusier. Esse renomado arquiteto previu a supressão do traçado das cidades baseado em ruas e quadras. Propôs a implantação de zoneamento seletivo e a divisão de áreas com base nas quatro funções. Suas ideias influenciaram urbanistas de diversos países e as funções sociais da cidade acabaram por se consagrar como norteadoras de planejamento urbano.” *Idem, ibidem*, p. 13. e;

“Na época da declaração da Carta de Atenas, normas de cunho urbanístico já estavam sedimentadas nos países ocidentais e o urbanismo evoluía de preocupação sanitária e estética para função social do uso do solo, ou seja, a necessidade da coletividade considerada perante o uso e a ocupação do solo. A desorganização das cidades, proveniente da então recente Revolução Industrial, agravou-se diante do adensamento, trazendo problemas novos para elas, tais como tráfego, especulação imobiliária e uma população economicamente desfavorecida com fixação extremamente frágil.” *Idem, ibidem*, p. 14.

<sup>425</sup> Conforme a descrição de Pinto, “A escolha dos temas do plano diretor e do direito de propriedade decorre da percepção de que o urbanismo brasileiro padece de dois graves problemas institucionais. As ações do Poder Público, representadas pelo zoneamento e pelas obras públicas, não obedecem a uma racionalidade técnica. Com frequência atendem a pressões econômicas e interesses políticos particularistas e contribuem para agravar

Na diferenciação que faz entre urbanismo e política urbana, Pinto vê no primeiro as *técnicas*, que obedecem a princípios, e na segunda a *ação*, que implementa o primeiro. O autor deixa entender que seria desejável que os princípios do urbanismo, técnica da ordem, na prática conduzissem a política urbana, o que, para ele, não necessariamente ocorre<sup>426</sup>. O que demonstra uma crença na técnica do urbanismo como essencialmente neutra, assim como muitas outras análises homogeneizantes dos instrumentos da política urbana<sup>427</sup>.

A exigência de positivação como condição para o reconhecimento da validade das normas técnicas ao mesmo tempo criaria problemas de inflação legislativa, tecnicização do direito e politização do urbanismo.

Pinto afirma que um dos problemas criados pela exigência da positivação das normas técnicas para reconhecimento de sua validade teria sido a politização do urbanismo<sup>428</sup>. A nosso ver, o autor exprime a crença na neutralidade científica do urbanismo, mas entende que ele teria sido de alguma forma contaminado pela política, quando precisou virar lei. Essa concepção é emblemática por representar bem o equívoco em que, a nosso ver, incorre essa forma de pensar. Ainda que não seja essa a intenção do autor, ao colocar o saber técnico

---

os problemas urbanos. Contribui para tal situação o fato de que a política urbana pode produzir fortunas ou desgraças do dia para a noite, uma vez que o valor econômico dos imóveis urbanos é enormemente influenciado pelas obras realizadas em sua vizinhança e pelos índices urbanísticos que definem seu potencial construtivo. Ambos os temas se encontram, portanto, intimamente entrelaçados. De um lado a “loteria” do uso do solo estimula a pressão dos proprietários sobre o Poder Público, criando um ambiente político adverso ao planejamento. De outro, o benefício ou prejuízo causado pela legislação urbanística assume contornos de maior injustiça na medida em que deixa de obedecer a uma fundamentação técnica” PINTO, Vitor Carvalho, *Direito Urbanístico - Plano Diretor e Direito de Propriedade*, 3ª Ed. revista e atualizada: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 15.

<sup>426</sup> Para o autor, “A política urbana é o setor de atuação do Estado que trata da ordenação do território das cidades, mediante alocação do recurso “ espaço” entre os diversos usos que o disputam. O urbanismo é uma técnica destinada a ordenar a ocupação do território das cidades, a fim de que elas possam abrigar todas as atividades necessárias à sociedade, mas sem que umas interfiram negativamente sobre as outras. A política urbana constitui um conjunto de *ações* que pode ser descrito e compreendido, enquanto o urbanismo apresenta-se como um conjunto de técnicas, que podem ou não ser empregadas na prática. Não há, portanto, uma coincidência entre os conceitos. A política urbana justifica-se enquanto instrumento do urbanismo, mas pode contrariar, na prática, seus mais elementares princípios. A expressão “política urbana” supõe, portanto, um conceito descritivo, enquanto o termo “urbanismo” define um conceito normativo”. *Idem, ibidem*, p. 44.

<sup>427</sup> Mencionamos a análise homogeneizante dos instrumentos de política urbana que não faz qualquer distinção entre suas possibilidades, efeitos, origens, histórico, razões, mas entende que em regra podem ser operados para o bem coletivo dependendo da regulação do mesmo. O exemplo de análises das operações urbanas consorciadas é emblemático.

<sup>428</sup> Para o autor, “Ocorre no direito urbanístico uma fusão do direito com a técnica, que altera sua forma e atuação, distinguindo-o dos ramos tradicionais do direito. A maioria das normas jurídicas contida em planos, projetos, leis e decretos urbanísticos nada mais faz senão positivar ou aplicar normas técnicas. O direito estatal não apenas positiva normas técnicas, como também a elas faz remissões, incorporando as formas de autorregulação produzidas no interior da própria comunidade profissional.

O resultado dessa transformação é um modelo institucional cujos parâmetros são distintos dos do constitucionalismo clássico. A exigência de positivação como condição para o reconhecimento da validade das normas técnicas ao mesmo tempo criaria problemas de inflação legislativa, tecnicização do direito e politização do urbanismo. A remissão do ordenamento jurídico a normas técnicas extraestatais pode atenuar simultaneamente todos esses problemas. Ao regular a aplicação da ciência, o direito precisa respeitar os princípios que a regem, sob pena de se desviar dos objetivos públicos a que se propõe atingir *Idem, ibidem*, p. 21-22.

acima da política coloca-o também acima do ideário da democratização da gestão das cidades. É claro que essa forma de pensar tem efeitos concretos nos espaços de participação e controle social da política urbana<sup>429</sup>. Atrelados a um discurso jurídico, os discursos dela derivados têm, a nosso ver, a pretensão de representar o que seria verdadeiro e justo nesses espaços. Em conselhos e audiências públicas paira no ar a dominação jurídica racional. Essa forma de pensar o *urbanismo* contribui para minar o processo democrático na medida em que o despolitiza. A citação, que o autor apresenta de Gordillo, não deixa dúvida sobre a relação de forças entre o saber pretensamente científico e a margem para um processo decisório democrático, no terreno da discricionariedade.

“Se uma técnica é científica e, portanto, por definição, certa, objetiva, universal, sujeita a regras uniformes que não dependem da apreciação pessoal de um sujeito individual, é óbvio que não se pode neste aspecto falar-se de completa ‘discricionariedade’ (não submissão às normas), mas pelo contrário, cabe falar de ‘regulação’ (sujeição às normas, no caso técnicas). Em suma, a atividade tecnicamente errada é somente por isso antijurídica, ainda que não haja normas legais ou regulamentares que disciplinem dita atividade”. Gordillo (1977/177)<sup>430</sup>

Entretanto, o urbanismo não é ciência e as ciências humanas não são neutras, são ao mesmo tempo descritivas e normativas. Marcelo Lopez de Souza, em *Mudar a Cidade*, comenta o caráter científico, ou não, das abordagens urbanísticas, e conclui que mesmo as semi-apriorísticas não preenchem os requisitos de uma investigação científica rigorosa<sup>431</sup>.

---

<sup>429</sup> O debate é relevante, pois, a democratização da gestão das cidades é um pilar basilar do ideário da reforma urbana.

<sup>430</sup> *Idem, ibidem*, p. 229.

<sup>431</sup> “A abordagem urbanística típica é, de um ponto de vista científico, *apriorística* ou, quando muito, *semi-apriorística*. No caso dos enfoques francamente apriorísticos, hoje em dia bastante desmoralizados, a observação do real e a coleta de dados e informações servem meramente para contextualizar uma proposta de intervenção baseada em um modelo normativo da “boa forma urbana” pautado em ideias forçadas como “ordem”, “funcionalidade”, “eficiência” etc. No caso dos enfoques semi-apriorísticos, a observação do real, a coleta de dados, a obtenção de informações e a formulação de conjecturas sobre o porvir – em suma, diagnósticos e prognósticos – fundamentam um ajuste dos princípios e balizamentos normativos, os quais são relativamente permeáveis ao mundo real; sem embargo, as “pesquisas” em que se baseiam os enfoques semi-apriorísticos não preenchem os requisitos de uma investigação científica rigorosa”. Marcelo Lopez de Souza. *Mudar a Cidade*, 2016, p. 91.

### 3. O oculto

Uma vez que, como vimos, boa tarde da doutrina insiste na ideia de um urbanismo neutro, científico e racional e de um direito urbanístico que teria evoluído da ciência do urbanismo, entendemos ser fundamental para se compreender o que é o direito urbanístico, levarmos em consideração as relações entre o poder, o direito e a verdade e entre a teoria da soberania e o poder disciplinar, que levam a compreensão do direito urbanístico como um mecanismo da sociedade de normalização que oculta o exercício do poder disciplinar.

#### 3.1 Direito, poder, verdade e discurso científico

“Força do verdadeiro, vontade de saber, poder da verdade”<sup>432</sup>, assim Foucault resume a história do Ocidente. O direito urbanístico contribui para a legitimação da prática do urbanismo, por meio da construção e repetição de um discurso de verdade acerca de um urbanismo como ciência, destinado a por ordem ao caos. A nosso ver a análise que Michel Foucault faz dos regimes de verdade e da associação do poder e do direito com a verdade, a partir da própria ideia da construção histórica de um homem do conhecimento, é bastante relevante para desnaturalizar a forma como a doutrina jurídica urbanística brasileira produz e reproduz uma ideia sobre o urbanismo.

Para o autor, as múltiplas relações de poder existentes em qualquer sociedade funcionam a partir da produção e circulação do discurso. Direito e verdade se organizam de forma especial na sociedade moderna<sup>433</sup>. Formam o triângulo *poder, direito e verdade*<sup>434</sup>. Foucault se propõe a percorrer o que ele chama de o “como” do poder.

---

<sup>432</sup> FOUCAULT, Michel. *O governo dos vivos*, 2014, p. 93.

<sup>433</sup> De acordo com o autor, “Em uma sociedade como a nossa, mas no fundo em qualquer sociedade, existem relações de poder múltiplas que atravessam, caracterizam e constituem o corpo social e que essas relações de poder não podem se dissociar, se estabelecer nem funcionar sem uma produção, uma acumulação, uma circulação e um funcionamento do discurso. Não há possibilidade de exercício do poder sem uma certa economia dos discursos de verdade que funcione dentro e a partir desta dupla exigência. Somos submetidos pelo poder à produção da verdade e só podemos exercê-los através da produção da verdade. Isto vale para qualquer sociedade, mas creio que na nossa as relações entre poder, direito e verdade se organizam de uma maneira especial.” FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*, 2007, p. 179-180.

<sup>434</sup> FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*, 2005, p. 21.

Tentar apreender seus mecanismos, entre dois pontos de referência ou dois limites: de um lado, as regras de direito que delimitam formalmente o poder, de outro lado, a outra extremidade, o outro limite, seriam os efeitos de verdade que esse produz, que esse poder conduz e que, por sua vez, reconduzem esse poder.<sup>435</sup>

Para Foucault, além de estarmos “obrigados ou condenados a confessar a verdade ou a encontrá-la”<sup>436</sup>, estaríamos submetidos à verdade também por ela ser lei e produzir “o discurso verdadeiro que decide”<sup>437</sup>. Para o autor, “somos julgados, condenados, classificados, obrigados a desempenhar tarefas e destinados a um certo modo de viver ou morrer em função dos discursos verdadeiros que trazem consigo efeitos específicos de poder”<sup>438</sup>.

Regras de direito, mecanismos de poder, efeitos de verdade, ou regras de poder e poder dos discursos verdadeiros, são o campo que o autor se propõe a investigar<sup>439</sup>. Partimos do pressuposto, portanto, de que o direito produz, ou ao menos contribui para produzir, discursos de verdade que trazem consigo efeitos específicos de poder. O que entendemos ser uma das chaves possíveis e necessárias para compreender a relação entre o direito urbanístico e o urbanismo (tomado como prática e ciência), por este emitir efeitos de poder, amparado nos discursos produzidos pelo direito urbanístico. Processo no qual o direito urbanístico e o urbanismo se tornam ao mesmo tempo legitimador e legitimado um do outro. Para o autor, nesses casos “não estamos diante de uma verdadeira obrigação de verdade, mas antes do que poderíamos chamar de coercitividade do não-verdadeiro ou coercitividade e constrangência do não-verificável”<sup>440</sup>.

Para o autor, que procura explicar, em *Do governo dos vivos*<sup>441</sup>, o que vêm a ser os regimes de verdade, no sentido de responder à objeção à utilização apenas do Cristianismo como exemplo, esses regimes se relacionam com aquilo que sabemos que é falso, ou do que não se tem certeza da verdade, ou que não pode ser demonstrado ser verdadeiro ou falso,

---

<sup>435</sup> *Idem, ibidem*, p. 21.

<sup>436</sup> FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*, 2007, 180.

<sup>437</sup> *Idem, ibidem*, p. 180.

<sup>438</sup> *Idem, ibidem*, p. 180.

<sup>439</sup> *Idem, ibidem*, p. 180.

<sup>440</sup> FOUCAULT, Michel. *Do governo dos vivos*, 2014, p. 87.

<sup>441</sup> FOUCAULT, Michel. *Do governo dos vivos*, 2014.

algo que precisa de um reforço para que seja considerado verdadeiro o que, na nossa hipótese, é um dos papéis do direito urbanístico em relação ao urbanismo<sup>442</sup>.

O autor rechaça a ideia de divisão binária entre ciência e outras ideologias em que o falso precisa de um reforço para ter efeito de verdade<sup>443</sup>. O questionamento em torno da norma urbanística deve passar pelo epistemológico, ou seja, é sobre as relações entre o poder, a epistemologia e o direito, e não apenas sobre sua ideologia.

Descrevemos como o *urbanismo*, para a realização de suas propostas, parte da análise de um homem-tipo, constante e igual em qualquer lugar, e que as funções sociais da cidade teriam sido definidas a partir de uma definição *científica* das necessidades desse homem. Interessa-nos a análise de Foucault, em *A Verdade e as Formas Jurídicas*<sup>444</sup>, do que seria a formação histórica de um *sujeito* e de um saber sobre o indivíduo, que nascem das práticas sociais, e da própria ideia de um sujeito de conhecimento, do qual a verdade emerge. Saber este que define o normal e o anormal, o dentro e o fora da regra.

Meu objetivo será mostrar-lhes como as práticas sociais podem chegar a engendrar domínios de saber que não somente fazem aparecer novos objetos, novos conceitos, novas técnicas, mas também fazem nascer formas totalmente novas de sujeitos e de sujeitos de conhecimento. O próprio sujeito de conhecimento tem uma história, a relação do sujeito com o objeto, ou, mais claramente, a própria verdade tem uma história. Assim, gostaria particularmente de mostrar como se pôde formar, no século XIX, um certo saber do homem, da individualidade, do

---

<sup>442</sup> Nas palavras do autor, “Com efeito, o que significa esse vínculo de obrigação que amarraria os indivíduos à verdade ou os constringeria a colocar alguma coisa como verdadeira, senão precisamente porque não é verdade ou porque é indiferente que seja verdadeiro ou falso? Mais claramente, direi o seguinte: para que haja uma obrigação de verdade, ou então para que se acrescente às regras intrínsecas de manifestação da verdade algo que é uma obrigação, é preciso, ou que se trate de algo que não pode ser, por si, demonstrado ou manifestado como verdadeiro e que necessita de certo modo desse suplemento de força, esse *reforço*, esse suplemento de vigor e de obrigação, de constrangência, que faz que você seja obrigado a colocá-lo como verdadeiro, embora saiba que é falso, ou que você não tenha certeza de que seja verdade, ou que não seja possível demonstrar que é verdadeiro ou falso.” *Idem, ibidem*, p. 86-87.

<sup>443</sup> Para Foucault, “O problema seria estudar os regimes de verdade, isto é, os tipos de relações que vinculam as manifestações de verdade, com seus procedimentos, aos sujeitos que são seus operadores, testemunhas ou, eventualmente objetos. O que implica, por conseguinte, que não se faça uma divisão binária entre o que seria ciência, de um lado, em que reinaria a autonomia triunfante do verdadeiro e de seus poderes intrínsecos e, de outro, todas as ideologias em que o falso, ou não-verdadeiro, deveria armar ou ser armado de um poder suplementar e externo para tomar força, valor e efeito de verdade, e [isso] abusivamente. Tal perspectiva arqueológica exclui absolutamente portanto a divisão entre o científico e o ideológico. [Ela] implica, ao contrário, que se leve em consideração a multiplicidade dos regimes de verdade [e] o fato de que todo regime de verdade, seja ele científico ou não, comporta formas específicas de vincular, de [maneira] mais ou menos constrangente a manifestação do verdadeiro e o sujeito que a opera. E, enfim, em terceiro lugar, essa perspectiva implica que a especificidade da ciência não seja definida em oposição a todo o resto ou a toda ideologia, mas seja simplesmente definida entre outros regimes de verdade ao mesmo tempo possíveis e existentes.” *Idem, ibidem*, p. 91-92.

<sup>444</sup> FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*, 2005.

indivíduo normal ou anormal, dentro ou fora da regra, saber este que, na verdade nasceu das práticas sociais, das práticas sociais do controle e da vigilância.<sup>445</sup>

Foucault descreve a necessidade de se pensar como o sujeito se constitui através da história e não como fundamento e núcleo central de todo conhecimento, “como aquilo a partir de que a liberdade se revelava e a verdade podia explodir”<sup>446</sup>.

Atualmente, quando se faz história – história das ideias, do conhecimento ou simplesmente história – atemo-nos a esse sujeito de conhecimento, a esse sujeito da representação, como ponto de origem a partir do qual o conhecimento é possível e a verdade aparece. Seria interessante tentar ver como se dá, através da história, a constituição de um sujeito que não é dado definitivamente, que não é aquilo a partir do que a verdade se dá na história, mas de um sujeito que se constitui no interior mesmo da história, e que é a cada instante fundado e refundado pela história.<sup>447</sup>

Com o objetivo de analisar a formação desse sujeito, o autor propõe a “constituição histórica de um sujeito do conhecimento através de um discurso tomado como um conjunto de estratégias que fazem parte das práticas sociais”<sup>448</sup>. A nosso ver, o direito urbanístico e o urbanismo, por meio deste, conformam um saber que por meio de seu discurso produz e faz reproduzir certas práticas sociais de dominação.

O autor sugere que as práticas sociais fazem surgir novas formas de subjetividade e que as práticas jurídicas, em especial as judiciárias, que o autor se propõe a investigar, estariam entre as mais importantes<sup>449</sup>. Embora Foucault desenvolva sua investigação e argumentação em torno das práticas jurídicas relacionadas ao direito penal, ele reconhece nas nossas sociedades (ocidentais) a existência de outros lugares onde a verdade se forma, fazendo nascer outras formas de subjetividade e tipos de saber<sup>450</sup>. A nosso ver, o direito urbanístico pode ser considerado uma das formas pelas quais se definem ou, ao menos, se reproduzem, tipos de subjetividade e formas de saber e, assim, relações entre o homem e a verdade<sup>451</sup>.

---

<sup>445</sup> *Idem, ibidem*, p. 08.

<sup>446</sup> *Idem, ibidem*, p. 10.

<sup>447</sup> *Idem, ibidem*, p. 10.

<sup>448</sup> *Idem, ibidem*, p. 10-11.

<sup>449</sup> Foucault: “Pareceu-me que entre as práticas sociais em que a análise histórica permite localizar a emergência de novas formas de subjetividade, as práticas jurídicas, ou mais precisamente, as práticas judiciárias, estão entre as mais importantes.”, *Idem, ibidem*, p. 11.

<sup>450</sup> *Idem, ibidem*, p. 11.

<sup>451</sup> *Idem, ibidem*, p. 11.

Para Foucault, antes de se perguntar em que medida este ou aquele saber ou discursos são científicos, “é necessário primeiro levantar a questão, se interrogar sobre a ambição de poder que a pretensão de ser uma ciência traz consigo”; e endereçar algumas perguntas que demonstram que o discurso científico traz uma pretensão de poder com o intuito de desqualificar outros saberes ou discursos.

“Quais tipos de saber vocês querem desqualificar no momento em que vocês dizem ser esse saber uma ciência? Qual o sujeito falante, qual sujeito discorrente, qual sujeito de experiência e de saber vocês querem minimizar quando dizem ‘eu faço esse discurso, faço esse discurso científico e sou cientista’? Qual vanguarda teórico-política vocês querem entronizar, para destacá-la de todas as formas maciças circulantes de saber?”<sup>452</sup>

O autor utiliza como exemplo o discurso marxista, com o qual estabelece um diálogo, que, embora seja apenas exemplificativo no contexto, é relevante para nós, considerando que o direito urbanístico incorporou uma crítica da economia política da terra e o autor desenvolve um debate acerca do que chama de *economismo* na teoria do poder<sup>453</sup>. E conclui, em linhas gerais, pela necessidade de investigar seus mecanismos e funcionamento uma vez

---

<sup>452</sup> *Idem, ibidem*, p. 11.

<sup>453</sup> Sobre a proximidade das visões marxistas de poder e a concepção jurídica liberal, sem desconsiderar as inúmeras diferenças, Foucault afirma que ambas as visões expressam o que chamaria de *economismo* na teoria do poder. O autor desenvolve seu raciocínio se perguntando se a análise do poder ou dos poderes pode, de alguma forma, ser deduzida da economia: “Eis por que formulo esta questão, e eis o que quero dizer com isso. Não quero de modo algum suprimir as diferenças inúmeras, gigantescas, mas, apesar e através dessas diferenças, parece-me que há um certo ponto em comum entre a concepção jurídica e, digamos liberal do poder político – a que encontramos nos filósofos do século XVIII – e também a concepção marxista ou, em todo caso, uma certa concepção corrente que vale como sendo a concepção do marxismo. Esse ponto comum seria aquilo que eu chamaria de “economismo” na teoria do poder. E, com isso, quero dizer o seguinte: no caso da teoria jurídica clássica do poder, o poder é considerado um direito do qual se seria possuidor como de um bem, e que se poderia, em consequência, transferir ou alienar, de uma forma total ou parcial, mediante ato jurídico ou um ato fundador de direito – pouco importa, por ora – que seria da ordem da cissão ou do contrato. O poder é aquele, concreto, que todo indivíduo detém e que viria a ceder, total ou parcialmente, para constituir um poder, uma soberania política. A constituição do poder político se faz, portanto, nessa série, nesse conjunto teórico a que me refiro, com base no modelo de uma operação jurídica que seria da ordem da troca contratual. Analogia, por conseguinte, manifesta, e que corre ao longo de todas essas teorias, entre o poder e os bens, o poder e a riqueza.

No outro caso, claro, eu penso na concepção marxista geral do poder: nada disso, é evidente. Mas vocês têm nessa concepção marxista algo diferente, que se poderia chamar de “funcionalidade econômica” do poder. “Funcionalidade econômica”, na medida em que o papel essencial do poder seria manter as relações de produção e, ao mesmo tempo, reconduzir uma dominação de classe que o desenvolvimento e as modalidades próprias da apropriação das forças produtivas tornariam possível. Neste caso, o poder político encontraria na economia sua razão de ser histórica. Em linhas gerais, se preferirem, num caso, tem-se um poder político que encontraria, no procedimento de troca, na economia da circulação de bens seu modelo formal; e, no outro caso, o poder político teria na economia sua razão de ser histórica, e o princípio de sua forma concreta e seu funcionamento atual.”. FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*, 2005, p. 13-14.

que o poder é uma relação de força, que se exerce, não se troca, nem se dá nem se retoma, e só existe em ato<sup>454</sup>.

“Quando vejo vocês se esforçarem para estabelecer que o marxismo é uma ciência, não os vejo, para dizer a verdade, demonstrando de uma vez por todas que o marxismo tem uma estrutura racional e que suas proposições dependem, por conseguinte, de procedimentos de verificação. Eu os vejo sobretudo e acima de tudo, fazendo outra coisa. Eu os vejo vinculando ao discurso marxista, e eu os vejo atribuindo aos que fazem esse discurso, efeitos de poder que o Ocidente, desde a Idade Média, atribui à ciência e reservou aos que fazem um discurso científico.”<sup>455</sup>

Para Foucault, a genealogia seria o projeto para tornar livres os saberes históricos, *dessujeitá-los*, e torná-los capazes de oposição e de luta. Uma oposição e luta, não corpórea, mas contra a coerção do discurso teórico unitário, formal e científico<sup>456</sup>, razão pela qual não se deve pensar em estabelecer um solo teórico contínuo às genealogias dispersas<sup>457</sup>.

Para o autor, já faz algum tempo que surgiu “pelo menos num nível superficial, toda uma temática: “não! chega de saber, o que interessa é a vida”, “chega de acontecimentos, o que interessa é o real”, “nada de livros, e sim grana”, etc.”<sup>458</sup>. Por debaixo do aparecimento dessa temática teria acontecido o que se poderia chamar de *insurreição dos saberes sujeitados*. Por “saber sujeitado” o autor entende duas coisas:

De uma parte, quero designar, em suma, conteúdos históricos que foram sepultados, mascarados em coerências funcionais ou em sistematizações formais.

...

Portanto, os “saberes sujeitados” são blocos de saberes históricos que estavam presentes e disfarçados no interior dos conjuntos funcionais e sistemáticos, e que a crítica pôde fazer reaparecer pelos meios, é claro, da erudição.

---

<sup>454</sup> *Idem, ibidem*, p. 15.

<sup>455</sup> *Idem, ibidem* p. 11.

<sup>456</sup> Para o autor, “A genealogia seria, pois, relativamente ao projeto de uma inserção dos saberes na hierarquia do poder próprio da ciência, uma espécie de empreendimento para dessujeitar os saberes históricos e torná-los livres, isto é, capazes de oposição e luta contra a coerção de um discurso teórico unitário, formal e científico. A reativação dos saberes locais – “menores”, talvez dissesse Deleuze – contra a hierarquização científica do conhecimento e seus efeitos de poder intrínsecos, esse é o projeto dessas genealogias em desordem e picadinhas. Eu diria em duas palavras o seguinte: a arqueologia seria o método próprio da análise das discursividades locais, e a genealogia, a tática que faz intervir, a partir dessas discursividades locais assim descritas, os saberes dessujeitados que daí se desprendem. Isso para reconstruir o projeto de conjunto.” *Idem, ibidem*, p. 11

<sup>457</sup> Para Foucault, “E, portanto, o problema não é dar um solo teórico contínuo e sólido a todas as genealogias dispersas – não quero de modo algum lhes dar, lhes sobrepor um tipo de coroamento teórico que as unificaria -, mas tentar, nos cursos seguintes, e por certo já este ano, precisar ou delinear o que está em jogo nesse pôr em oposição, nesse pôr em luta, nesse pôr em insurreição os saberes contra a instituição e os efeitos de saber e de poder do discurso científico.” *Idem, ibidem*, p. 13.

<sup>458</sup> FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*, 2005, p. 8.

...

e “uma série de saberes que estavam desqualificados como saberes não conceituais, como saberes insuficientemente elaborados: saberes ingênuos, saberes hierarquicamente inferiores, saberes abaixo do nível do conhecimento ou da cientificidade requeridos.”<sup>459</sup>

A nosso ver, é relevante a descrição que o autor faz do papel do acoplamento dos conhecimentos eruditos e das memórias locais, ao qual poderia se chamar de *genealogia*<sup>460</sup>, que só pôde ser tentado e aconteceu com a condição de “que fosse revogada a tirania dos discursos englobadores, com sua hierarquia e com todos os privilégios das vanguardas teóricas”<sup>461</sup>. Para o autor:

Trata-se, na verdade, de fazer que intervenham saberes locais, descontínuos, desqualificados, não legitimados, contra a instância teórica unitária que pretendia filtrá-los, hierarquiza-los, ordená-los em nome de um conhecimento verdadeiro, em nome de direitos de uma ciência que seria possuída por alguns. As genealogias não são, portanto, retornos positivistas a uma forma de ciência mais atenta ou mais exata. As genealogias são, muito exatamente, anti-ciências. (p. 10)

...

É exatamente contra os efeitos de poder próprios do discurso considerado científico que a genealogia deve travar o combate. (p. 10)

Em que medida o pensamento jurídico urbanístico brasileiro teria *revogado a tirania dos discursos englobadores* do urbanismo?

### **3.2 Soberania, disciplina, ciências humanas e normalização - razões de Estado e mecanismos de segurança**

A nosso ver, o direito urbanístico pode ser compreendido como uma ferramenta de abstração do poder disciplinar, ou dos mecanismos de segurança, efeito da estatização e cientificização do direito, que naturaliza essa forma de direito ocidental moderno como mecanismo de produção e reprodução da verdade. Neste caso específico, trata-se de como o

---

<sup>459</sup> *Idem, Ibidem.*

<sup>460</sup> Sobre a genealogia: “Pois bem, acho que foi nesse acoplamento entre os saberes sepultados e da erudição e os saberes desqualificados pela hierarquia dos conhecimentos e das ciências que se decidiu efetivamente o que forneceu à crítica dos discursos destes últimos quinze anos a sua força essencial. Tanto num caso como no outro, de fato, nesse saber da erudição como nesses saberes desqualificados, nessas duas formas de saberes, sujeitados ou sepultados, de que se tratava? Tratava-se do saber histórico das lutas.

Chamemos, se quiserem, de “genealogia” o acoplamento dos conhecimentos eruditos e das memórias locais, acoplamento que permite a constituição de um saber histórico das lutas e a utilização desse saber nas táticas atuais.” *Idem, ibidem*, p. 9.

<sup>461</sup> *Idem, ibidem*, p. 9.

poder (Estado) deve intervir no território urbano, definindo, de certa forma, como, onde e com quem devemos viver e nos relacionar (ou não).

A descrição que Foucault faz em *Em Defesa da Sociedade*<sup>462</sup>, nas aulas proferidas em 1975 e 1976, do papel do discurso da soberania na modernidade, sua relação com os mecanismos de disciplina e segurança e o discurso do direito público, o nascimento da biopolítica e dos mecanismos de segurança, a nosso ver, contribui para a compreensão das relações do direito com o *urbanismo* e sua inserção na norma jurídica, e também do que o discurso jurídico urbanístico oculta. Essa leitura se soma à descrição de Foucault do surgimento de uma técnica voltada ao meio em *Segurança, Território, População*<sup>463</sup>, que trata a própria urbanização, o ordenamento do território e seus regramentos como importantes práticas disciplinares, que teriam se desenvolvido a partir de meados do século XVIII.

Para Foucault, o adversário de Hobbes e do discurso jurídico-filosófico que fundamenta a soberania do Estado teria sido, no século XVII, o historicismo político. Para o autor, o discurso inglês em torno da guerra das raças teria feito “funcionar, pela primeira vez no modo político e no modo histórico, ao mesmo tempo como programa de ação política e como busca de saber histórico, o esquema binário, um certo esquema binário”<sup>464</sup>. A oposição entre ricos e pobres deixa de ser apenas para articular uma queixa ou reivindicação e passa a justificar a revolta como uma necessidade histórica, correspondente a uma certa ordem social que é a da guerra<sup>465</sup>. Em consequência “a necessidade lógica e histórica da

---

<sup>462</sup> FOUCAULT, Michel. *Em defesa da Sociedade*, 2005.

<sup>463</sup> FOUCAULT, Michel. *Segurança, Território, População*, 2008, p. 11.

<sup>464</sup> FOUCAULT, Michel. *Em defesa da Sociedade*, 2005, p. 92.

<sup>465</sup> A descrição detalhada da ideia do autor: “Se eu insisti muito sobre esse discurso inglês em torno da guerra das raças foi porque creio que nele se vê funcionar, pela primeira vez no modo político e no modo histórico, ao mesmo tempo como programa de ação política e como busca de saber histórico, o esquema binário, um certo esquema binário. Esse esquema da oposição entre os ricos e os pobres decerto já existia e havia pontuado a percepção da sociedade tanto na Idade Média como nas cidades gregas. Mas era a primeira vez que um esquema binário não era simplesmente uma maneira de articular uma queixa, uma reivindicação, de constatar um perigo. Era a primeira vez que esse esquema binário que pontuava a sociedade podia articular-se sobretudo a partir dos fatos de nacionalidade: língua, país de origem, hábitos ancestrais, espessura de um passado comum, existência de um direito arcaico, redescoberta das velhas leis. Um esquema binário que permitia, de outra parte, decifrar, em toda sua extensão histórica, todo um conjunto de instituições e sua evolução. Permitia também analisar as instituições atuais em termos de enfrentamento e de guerra, a um só tempo cientificamente, hipocritamente, mas violentamente travada entre raças. Enfim, um esquema binário que fundamentava a revolta não apenas no fato de que a situação dos mais infelizes se havia tornado intolerável e que cumpria mesmo que eles se revoltassem, já que não podiam fazer-se ouvir (era, se vocês quiserem, o discurso das revoltas da Idade Média.). Aí, agora, temos uma revolta que vai se formular como um tipo de direito absoluto: tem-se o direito à revolta não porque não foi possível fazer-se ouvir e porque é necessário romper a ordem se se quiser restabelecer uma justiça mais justa. A revolta, agora, se justifica como uma espécie de necessidade da história: corresponde a certa ordem social que é da guerra, à qual ela dará fim como uma derradeira peripécia.”. FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*, 2005, p. 92-93.

revolta vem inserir-se no interior de toda uma análise histórica que põe a nu a guerra como traço permanente das relações sociais, como trama e segredo das instituições dos sistemas de poder<sup>466</sup>. Conforme o autor, dizer que o problema central do direito nas sociedades é o problema da soberania é procurar ocultar *o fato da dominação* e fazer aparecer, no lugar, os direitos legítimos do soberano, a obrigação legal da obediência<sup>467</sup>.

A questão da soberania, assim como é colocada por Foucault, pode revelar, a nosso ver, o sentido da argumentação jurídica que procura justificar a ação do poder sobre o território e, como consequência, a necessidade de obediência, de forma a ocultar suas reais razões: a dominação que se exerce pela ação direta sobre o território e pelas regras que impõe para sua utilização, todo aparato jurídico que se cria para exercer esse controle, e o saber que se desenvolve.

Para Foucault, embora ainda se pensasse o poder e sua justificativa em termos de soberania, não é o poder soberano que se exercia, mas o poder disciplinar, uma das grandes invenções da sociedade burguesa<sup>468</sup>. Embora o exercício do poder disciplinar não possa ser justificado nos termos da teoria da soberania, a descrição das razões pelas quais esta persiste

---

<sup>466</sup> Para Foucault, “Em consequência, a necessidade lógica e histórica da revolta vem inserir-se no interior de toda uma análise histórica que põe a nu a guerra como traço permanente das relações sociais, como trama e segredo das instituições dos sistemas de poder. E eu creio que esse era o grande adversário de Hobbes. Foi contra isso que é o adversário de todo discurso filosófico-jurídico que fundamenta a soberania do Estado, que ele dispôs toda uma frente de batalha do *Leviatã*. Era contra isso que Hobbes dirigia, portanto, sua análise do nascimento da soberania. E, se ele quis tanto eliminar a guerra, era porque queria, de alguma forma precisa e pontual, eliminar esse terrível problema da conquista inglesa, categoria histórica dolorosa, categoria jurídica difícil. Era preciso evitar esse problema da conquista em torno do qual, em última análise, se haviam dispersado todos os discursos e todos os programas políticos da primeira metade do século XVII. Era isso que se devia eliminar; e, de um modo mais geral, e a mais longo prazo, o que se devia eliminar era o que eu denominaria o “historicismo político”, ou seja, essa espécie de discurso que se vê delinear-se através das discussões de que eu lhes falei, que se formula em algumas fases mais radicais e que consiste em dizer: assim que se lida com relações de poder, não se está no direito e não se está na soberania; está na dominação, está-se nessa relação historicamente indefinida, indefinidamente espessa e múltipla dominação. Não se sai da dominação, portanto não se sai da história. O discurso filosófico-jurídico de Hobbes foi uma maneira de breca esse historicismo político que era, pois, o discurso e o saber efetivamente ativos nas lutas políticas do século XVII. Tratava-se de breca-lo, exatamente como no século XIX o materialismo histórico breca, também ele, o discurso do historicismo político. O historicismo político encontrou dois obstáculos: no século XVII, o obstáculo do discurso filosófico-jurídico que tentou desqualificá-lo; no século XIX, será o materialismo dialético. A operação de Hobbes consistiu em explorar todas as possibilidades, mesmo as mais extremas, do discurso filosófico-jurídico, para fazer calar o discurso do historicismo político. Pois bem, é desse discurso do historicismo político que eu gostaria de fazer tanto a história quanto o elogio.” *Idem, ibidem*, p. 93)

<sup>467</sup> Dizer que o problema da soberania é o problema central do direito nas sociedades ocidentais significa que o discurso e a técnica do direito tiveram essencialmente como função dissolver, no interior do poder, o fato da dominação, para fazer que aparecessem no lugar dessa dominação, que se queria reduzir ou mascarar, duas coisas: de um lado, os direitos legítimos da soberania, do outro, a obrigação legal da obediência. O sistema do direito é inteiramente centrado no rei, o que quer dizer que é, em última análise, a evicção do fato da dominação e de suas consequências. *Idem, ibidem*, p. 24.

<sup>468</sup> *Idem, ibidem*, p. 32

como ideologia e como princípio organizador dos grandes códigos jurídicos<sup>469</sup>, assim como a descrição das relações das disciplinas com a teoria da soberania<sup>470</sup>, são elementares para se compreender a relação do direito com o saber do *urbanismo* e seu discurso, e como esses se fundem para, a nosso ver, contribuir com o que o autor chama de *sociedade de normalização*. Outro elemento relevante para a compreensão das relações do direito urbanístico com o urbanismo é a incompatibilidade entre as normalizações disciplinares e a teoria da soberania e como ela torna necessário um discurso árbitro, uma espécie de poder saber científico que os tornaria neutros<sup>471</sup>. Será mesmo que o direito urbanístico nasceu, evoluiu, de uma ciência do *urbanismo*?

Parte do discurso do direito urbanístico pode ser considerado o acoplamento do discurso da soberania do Estado com as normas do saber do urbanismo: o Estado, ante o individualismo do ser humano, é evocado a atuar pelo bem-estar comum, por meio da aplicação dos princípios da ciência do *urbanismo* e das normas que emanam do seu discurso.

Para o autor, os poderes disciplinar e soberano são heterogêneos e o poder disciplinar, por ser indescritível e injustificável em termos da teoria da soberania, deveria ter levado ao desaparecimento desta<sup>472</sup>. No entanto, segundo Foucault, por duas razões a teoria da soberania teria continuado a existir como ideologia e organizado os códigos jurídicos que a Europa produziu a partir dos códigos napoleônicos.

Eu creio que há para isso duas razões. De um lado a teoria da soberania foi, no século XVIII e ainda no século XIX, um instrumento crítico permanente contra a monarquia e contra todos os obstáculos que podiam opor-se ao desenvolvimento da sociedade disciplinar. Mas, de outro, essa teoria e a organização de um código jurídico, centrado nela, permitiram sobrepor aos mecanismos da disciplina um sistema de direitos que mascarava os procedimentos dela, que apagava o que podia haver de dominação e de técnicas de dominação na disciplina e, enfim, que garantia a cada qual que ele exercia através da soberania do Estado, seus próprios direitos soberanos.<sup>473</sup>

Interessa-nos, pois, a nosso ver, explicar as relações do direito urbanístico e do urbanismo, a possibilidade que têm a manutenção da teoria da soberania e seus códigos de criar um sistema de direitos que mascarava os mecanismos e procedimentos da disciplina. A manutenção da teoria da soberania faz com que nas sociedades modernas, segundo

---

<sup>469</sup> *Idem, ibidem*, p. 32.

<sup>470</sup> *Idem, ibidem*, p. 33.

<sup>471</sup> *Idem, ibidem*, p. 34.

<sup>472</sup> *Idem, ibidem*, p. 32.

<sup>473</sup> *Idem, ibidem*, p. 32.

Foucault, a partir do século XIX, têm-se ao mesmo tempo um direito público articulado em torno dela, teoria da soberania, e uma trama de coerções disciplinares que garantem a coesão do corpo social<sup>474</sup>. Essa trama, segundo o autor, não poderia ser transcrita nesse direito da soberania, embora esse fosse seu acompanhamento necessário, uma vez que entre esses dois limites é que se praticaria o exercício do poder<sup>475</sup>.

Segundo o autor, a heterogeneidade do poder disciplinar e do poder soberano reside no fato de que o discurso jurídico da disciplina não pode ser justificado pela vontade soberana. Por isso, o poder disciplinar tem um discurso relacionado à regra natural, da norma, razão pela qual as disciplinas têm um discurso próprio, são criadoras de saber e conhecimento e definem o código da normalização e não da lei. Sua jurisprudência é a do saber clínico<sup>476</sup>. Para Foucault, teria sido justamente esse enfrentamento entre dois mecanismos e discursos heterogêneos que teria tornado possível o discurso das ciências humanas. Sua constituição não teria ocorrido através de um progresso da racionalidade das ciências exatas<sup>477</sup>. Tanto o fato de o exercício do poder se dar simultaneamente por meio do direito e das técnicas disciplinares, como a invasão dos discursos que nascem da disciplina e seus procedimentos no direito, explicam, para o autor, o funcionamento do que chama de uma *sociedade de normalização*<sup>478</sup>.

---

<sup>474</sup> Para Foucault, “Temos, pois, nas sociedades modernas, a partir do século XIX até os nossos dias, de um lado uma legislação, um discurso, uma organização do direito público articulados em torno do princípio da soberania do corpo social e da delegação, por cada qual, de sua soberania ao Estado; e depois temos, ao mesmo tempo, uma trama cerrada de coerções disciplinares que garante, de fato, a coesão desse mesmo corpo social.”. *Idem, ibidem*, p. 33.

<sup>475</sup> Para o autor, “Ora, essa trama não pode de modo algum ser transcrita nesse direito, que é, porém, seu acompanhamento necessário. Um direito da soberania e uma mecânica da disciplina: é entre esses dois limites, creio eu, que se pratica o exercício do poder. Mas esses dois limites são de tal forma, e são tão heterogêneos, que nunca se pode fazer que um coincida com o outro.” *Idem, ibidem*, p. 33.

<sup>476</sup> Sobre o discurso próprio das disciplinas, “De fato, as disciplinas têm seu discurso próprio. Elas mesmas são, pelas razões que eu lhes dizia agora há pouco, criadoras de saber e conhecimentos, e são portadoras de um discurso, mas de um discurso que não pode ser o discurso do direito, o discurso jurídico. O discurso jurídico da disciplina é alheio ao da lei; é alheio ao da regra como efeito da vontade soberana. Portanto, as disciplinas vão trazer um discurso que será o da regra; não o da regra jurídica derivada da soberania, mas o da regra natural, isto é, da norma. Elas definirão um código que será aquele, não da lei, mas da normalização, e elas se referirão necessariamente a um horizonte teórico que não será o edifício do direito, mas o campo das ciências humanas. E sua jurisprudência, para essas disciplinas, será a de um saber clínico.”. *Idem, ibidem*, p. 33.

<sup>477</sup> Nas palavras do autorm “Em suma, o que quis mostrar no decorrer destes últimos anos não foi de modo algum como, na frente avançada das ciências exatas, pouco a pouco, a área incerta, difícil, confusa da conduta humana foi anexada à ciência: não foi através de um progresso de racionalidade das ciências exatas que foram constituindo aos poucos as ciências humanas. Eu creio que o processo que tornou fundamentalmente possível o discurso das ciências humanas foi a justaposição, o enfrentamento de dois mecanismos e de dois tipos de discursos absolutamente heterogêneos: de um lado, a organização do direito em torno da soberania, do outro, a mecânica das coerções exercidas pelas disciplinas.”. *Idem, ibidem*, p. 33 e 34.

<sup>478</sup> Para Foucault, “Que, atualmente, o poder se exerça ao mesmo tempo através desse direito e dessas técnicas, que essas técnicas da disciplina, que esses discursos nascidos da disciplina invadam o direito, que os procedimentos de normalização colonizem cada vez mais os procedimentos da lei, é isso, acho eu, que pode

O discurso da ciência do *urbanismo*, apropriado na gênese do discurso jurídico urbanístico, a nosso ver, pode ser compreendido pela descrição que o autor faz do resultado dos embates entre as normalizações disciplinares e o sistema jurídico da soberania, que tornariam necessária “uma espécie de discurso árbitro, uma espécie de poder e de saber que sua sacralização científica tornaria neutros”<sup>479</sup>, o discurso científico. Para Foucault, “O desenvolvimento da medicina, a medicalização geral do comportamento, das condutas, dos discursos, dos desejos, etc., se dão na frente onde vêm encontrar-se os dois lençóis heterogêneos da disciplina e da soberania”<sup>480</sup>.

Para o autor, quando se quer objetar contra as disciplinas e os efeitos de saber e de poder a elas vinculados, se evoca o direito formal burguês, que é o direito da soberania. Foucault entende esse ser um caminho equivocado. Para ele, “não é recorrendo à soberania contra a disciplina que poderemos limitar os próprios efeitos do poder disciplinar”<sup>481</sup>, “seria antes na direção de um direito novo, que seria antidisciplinar, mas que estaria ao mesmo tempo liberto do princípio da soberania”<sup>482</sup>.

Para o autor, no século XIX, uma das “mais maciças transformações”<sup>483</sup> do direito político, o direito da soberania, do fazer morrer ou deixar viver, se complementa por um novo direito, que agora faz viver e deixa morrer<sup>484</sup>, o que não teria acontecido de repente, na teoria do direito, mas a partir do século XVII e, principalmente, ao longo século XVIII<sup>485</sup>.

Foucault narra o surgimento de uma nova forma de exercício do poder no decorrer da segunda metade do século XVIII que, diferentemente da disciplina, não se dirige ao corpo, ao *homem-corpo*, mas ao *homem-vivo*, ao *homem-espécie*, e o aparecimento da biopolítica da espécie humana<sup>486</sup>.

Depois de uma primeira tomada de poder sobre o corpo que se fez consoante o modo da individualização, temos uma segunda tomada de poder que, por sua vez,

---

explicar o funcionamento global daquilo que eu chamaria uma “sociedade de normalização”.” *Idem, ibidem*, p. 34.

<sup>479</sup> Nas palavras do autor, “Quero dizer, mais precisamente, isto: eu creio que a normalização, as normalizações disciplinares, vêm cada vez mais esbarrar contra o sistema jurídico da soberania; cada vez mais nitidamente aparece a incompatibilidade de umas com o outro; cada vez mais é necessária uma espécie de discurso árbitro, uma espécie de poder e de saber que sua sacralização científica tornaria neutros.” *Idem, ibidem*, p. 34.

<sup>480</sup> *Idem, ibidem*, p. 34.

<sup>481</sup> *Idem, ibidem*, p. 34.

<sup>482</sup> *Idem, ibidem*, p. 35.

<sup>483</sup> *Idem, ibidem*, p. 202.

<sup>484</sup> *Idem, ibidem*, p. 202.

<sup>485</sup> *Idem, ibidem*, p. 202 e 203.

<sup>486</sup> *Idem, ibidem*, p. 203 e 204.

não é individualizante mas que é massificante, se vocês quiserem, que se faz em direção não do homem-corpo, mas do homem-espécie. Depois da anatomopolítica do corpo humano, instaurada no decorrer do século XVIII, vemos aparecer no fim do mesmo século, algo que já não é uma anatomopolítica do corpo humano, mas que eu chamaria de uma “biopolítica” da espécie humana”.<sup>487</sup>

Para o autor, os processos de natalidade, mortalidade e longevidade e problemas econômicos e políticos teriam sido os primeiros alvos de controle e constituído os primeiros objetos de saber na segunda metade do século XVIII. O aparecimento da biopolítica, essa nova forma de exercício do poder, está essencialmente ligado aos problemas da cidade, são questões essencialmente urbanas decorrentes da circulação de corpos e mercadorias.

O autor examina, por exemplo, a disposição espacial da cidade operária, utópica, sonhada e construída no século XIX, e a simultaneidade da aplicação de mecanismos disciplinares e regulamentadores. Examina ainda a disposição espacial da cidade como mecanismo disciplinar<sup>488</sup>, e também o fato de a medicina passar a ter, no final do século XVIII, “a função maior da higiene pública, com organismos de coordenação dos tratamentos médicos, de centralização da informação, de normalização do saber”<sup>489</sup>. Para Foucault, a medicina incide ao mesmo tempo sobre o corpo e a população com efeitos disciplinares e regulamentadores; e a *norma* é o elemento que circula entre esses dois efeitos, o que caracteriza a sociedade de normalização.

...o elemento que vai circular entre o disciplinar e o regulamentador, que vai se aplicar da mesma forma, ao corpo e à população, que permite a um só tempo controlar a ordem disciplinar do corpo e os acontecimentos aleatórios de uma multiplicidade biológica, esse elemento que circula entre um e outro é a “norma”. A norma é o que pode tanto se aplicar a um corpo que se quer disciplinar, quanto a uma população que se quer regulamentar.

...

---

<sup>487</sup> *Idem, ibidem*, p. 204.

<sup>488</sup> Foucault sobre o problema da cidade: “Um ou dois exemplos, examinem, se quiserem, o problema da cidade, ou mais precisamente, essa disposição espacial pensada, concebida, que é a cidade-modelo, a cidade artificial, a cidade de realidade utópica, tal como não só sonhada, mas a construíram efetivamente no século XIX. Examinem algo como a cidade operária. A cidade operária, tal como existe no século XIX, o que é? Vê-se muito bem como ela articula, de certo modo perpendicularmente, mecanismos disciplinares de controle sobre o corpo, sobre os corpos, por sua quadrícula, pelo recorte mesmo da cidade, pela localização das famílias (cada uma em uma casa) e dos indivíduos (cada um num cômodo). Recorte, pôr indivíduos em visibilidade, normalização dos comportamentos, espécie de controle policial espontâneo que se exerce assim pela própria disposição espacial da cidade: toda uma série de mecanismos disciplinares que é fácil de encontrar na cidade operária. E depois você tem uma série de mecanismos que são, ao contrário, mecanismos regulamentadores, que incidem sobre a população enquanto tal e que permitem, que induzem comportamentos de poupança, por exemplo, que são vinculados ao hábitat, à locação do hábitat, eventualmente sua compra.” *Idem, ibidem*, p. 211.

<sup>489</sup> *Idem, ibidem*, p. 205.

A sociedade de normalização é uma sociedade em que se cruzam, conforme uma articulação ortogonal, a norma da disciplina e a norma da regulamentação. Dizer que o poder, no século XIX, incumbiu-se da vida, é dizer que ele conseguiu cobrir toda a superfície que se estende do orgânico ao biológico, do corpo à população, mediante o jogo duplo das tecnologias de disciplina, de uma parte, e das tecnologias de regulamentação, de outra.<sup>490</sup>

O autor retoma e detalha o aparecimento dos mecanismos de segurança e regulamentadores em *Segurança, Território, População*<sup>491</sup>, no qual dá a pista de que a urbanização, o ordenamento do território e seu regramento estariam entre importantes práticas disciplinares. Em linhas gerais em *Segurança, Território, População*, Foucault se propõe a analisar o que denomina *mecanismos de poder*<sup>492</sup>, análise que, segundo ele, pretende “saber por onde isso passa, como se passa, entre quem e quem, entre que ponto e que ponto, segundo quais procedimentos e com quais efeitos”. Para Foucault, a análise do poder é necessária para mostrar os efeitos de saber produzidos na sociedade pelas lutas e choques e táticas em que se desenrolam<sup>493</sup>.

O autor analisa a formação dos mecanismos de segurança a partir da investigação do processo de transformação do que chama de ideia de *razão de estado*, na passagem da Idade Média para a modernidade, e seu desenrolar no desenvolvimento capitalista com o pensamento economicista. A partir do que entende ser um exemplo infantil, modulado em três tempos, Foucault explica o que pode se entender por segurança:

Seja uma lei penal simplíssima, na forma de proibição digamos, “não matarás, não roubarás”, com sua punição digamos, o enforcamento, desterro, ou a multa. Segunda modulação, a mesma lei penal, ainda “não matarás”, ainda acompanhada de um certo número de punições infringida, mas desta vez o conjunto é enquadrado, de um lado, por toda uma série de vigilâncias, controles, olhares, esquadrinhamentos diversos que permitem descobrir, antes mesmo de o ladrão roubar, se ele vai roubar, etc.<sup>494</sup>

...

Terceira modulação a partir da mesma matriz: seja a mesma lei penal, sejam igualmente as punições, seja o mesmo tipo de enquadramento na forma de vigilância, de um lado e correção, do outro. Mas, desta vez, a aplicação dessa lei penal, a organização da prevenção, da punição corretiva, tudo isso vai ser comandado por uma série de questões...<sup>495</sup>

...

---

<sup>490</sup> *Idem, ibidem*, p. 212-213.

<sup>491</sup> Michel Foucault, *Segurança, Território, População*, 2008, p. 11.

<sup>492</sup> *Idem, ibidem*, p. 3.

<sup>493</sup> *Idem, ibidem*, p. 5.

<sup>494</sup> *Idem, ibidem*, p. 5.

<sup>495</sup> *Idem, ibidem*, p. 5.

De maneira geral, a questão que se coloca será a de saber como, no fundo, manter um tipo de criminalidade, ou seja, o roubo, dentro de limites que sejam social e economicamente aceitáveis e em torno de uma média que vai ser considerada, digamos, ótima para um funcionamento social dado.<sup>496</sup>

O autor resume essa descrição em três modalidades: mecanismo legal, mecanismo disciplinar e mecanismo de segurança, que teriam se desenvolvido desde a Idade Média até a contemporaneidade<sup>497</sup>. Não devem ser entendidos, no entanto, como dessa ou daquela época, visto que, para o autor, sempre coexistiram em maior ou menor grau e passam a fazer parte de um complexo de mecanismos correlacionados.

Vocês não têm uma série na qual os elementos vão se suceder, os que aparecem fazendo seus predecessores desaparecerem. Não há a era do legal, a era do disciplinar, a era da segurança. Vocês não têm mecanismos de segurança que tomam lugar dos mecanismos disciplinares, os quais já teriam tomado o lugar dos mecanismos jurídico-legais. Na verdade, vocês têm uma série de edifícios complexos nos quais o que vai mudar, claro, são as próprias técnicas que vão se aperfeiçoar ou, em todo caso, se complicar, mas o que vai mudar, principalmente, é a dominante ou, mais exatamente, o sistema de correlação entre mecanismos jurídico-legais, ou mecanismos disciplinares e os mecanismos de segurança.<sup>498</sup>

Compreendemos ser relevante, para compreender as relações do direito urbanístico com o urbanismo, considerar o que o autor descreve como correlação dos mecanismos legais com os mecanismos de disciplina e de segurança. Com efeito, ele desenvolve todo seu raciocínio descrevendo um processo que relaciona o próprio surgimento da ideia da *razão de Estado* a questões intrinsecamente urbanas, ligando diretamente a urbanização à disciplina<sup>499</sup>, e o urbanismo com os mecanismos de segurança<sup>500</sup>, o que deve contribuir para uma desnaturalização das formas de pensar o urbanismo presente na doutrina jurídica urbanística, como uma norma que evolui da ciência. Uma ideia de Estado detentor da verdade sobre os homens e a população e sobre o que acontece em seu território<sup>501</sup>, também será relevante para nossa compreensão do direito urbanístico.

---

<sup>496</sup> *Idem, ibidem*, p. 6.

<sup>497</sup> Para essa compreensão, o autor afirma oferecer “uma espécie de esquema histórico totalmente desencarnado: “O sistema legal é o funcionamento penal arcaico, aquele que se conhece da Idade Média aos séculos XVII-XVIII. O segundo é o que poderíamos chamar de moderno, que é implantado a partir do século XVIII; e o terceiro é o sistema, digamos, contemporâneo, aquele cuja problemática começou a surgir bem cedo, mas que está se organizando atualmente em torno das novas formas de penalidade e do cálculo dos custos das penalidades: são técnicas americanas, mas também europeias que encontramos agora.” *Idem, ibidem*, p. 9.

<sup>498</sup> *Idem, ibidem*, p. 11.

<sup>499</sup> *Idem, ibidem*, p. 449-459

<sup>500</sup> *Idem, ibidem*, p. 28

<sup>501</sup> *Idem, ibidem*, p. 479

Alguns elementos levantados por Foucault sobre o processo de transformação das razões de Estado, a partir da análise da transformação na prática e no próprio significado da ideia de polícia, e o surgimento dos mecanismos de segurança na passagem da Idade Média para a modernidade, considerada, em linhas gerais, a partir de meados do século XVIII, reforçam nosso argumento sobre o papel do *urbanismo* e, portanto, do direito urbanístico, na constituição de uma sociedade de normalização, ao articular mecanismos disciplinares e regulamentadores.

É possível também identificar alguns dos discursos, ou formas de pensar, que estão por traz do processo de surgimento dos mecanismos de segurança, representados de alguma forma pela prática do urbanismo ou como uma política voltada ao meio, nas palavras do próprio autor. Chama atenção a força que tem o elemento da circulação de mercadorias e corpos nas transformações das cidades e, por consequência, nas razões de Estado; a disciplina dos pobres e a garantia dos processos econômicos por meio do estabelecimento da ideia de uma ordem; e como a razão de Estado a certa altura passa a ser imposta externamente pelos economistas, o que de certa forma acaba por orientar, ou definir, as razões e objetivos que fazem surgir os mecanismos de segurança justificados com uma certa pretensão científica.

Os mecanismos de segurança são uma forma de exercício do poder diversa da soberania e da disciplina. No entanto, se relacionam com elas, pois segundo Foucault, “a segurança é uma certa maneira de acrescentar, de fazer funcionar, além dos mecanismos propriamente de segurança, as velhas estruturas da lei e da disciplina”<sup>502</sup>.

O autor descreve algumas das características gerais dos mecanismos de segurança que se relacionam com o desenrolar do fenômeno urbano, como os espaços de segurança, o problema do tratamento aleatório e a relação entre mecanismos de segurança e população. Esta passa a ser tratada como um fenômeno a ser gerido e não apenas regulamentado, momento em que, segundo Foucault, a noção e a realidade da população se tornam uma emergência. Pode-se dizer que o próprio *urbanismo*, a nosso ver, constituiu, e ainda de certa forma constitui, uma razão de Estado que orienta a forma como o território deve ser transformado por ele próprio e apropriado pelas pessoas.

Então, algumas características gerais desses dispositivos de segurança. Gostaria de estudar quatro, não sei quantos..., enfim, vou começar analisando alguns para

---

<sup>502</sup> *Idem, ibidem*, p. 14.

vocês. Em primeiro lugar, gostaria de estudar um pouquinho, assim por alto, o que poderíamos chamar de espaços de segurança. Em segundo lugar, estudar o problema do tratamento aleatório. Em terceiro, estudar a forma de normalização que é específica da segurança e que não me parece do mesmo tipo da normalização disciplinar. E, enfim, chegar ao que vai ser o problema preciso deste ano, a correlação entre a técnica de segurança e a população, ao mesmo tempo como objeto e sujeito desses mecanismos de segurança, isto é, a emergência não apenas da noção, mas da realidade da população. São, no fundo, uma ideia e uma realidade sem dúvida absolutamente modernas em relação ao funcionamento político, mas também em relação ao saber e à teoria políticos, anteriores ao século XVIII.<sup>503</sup>

Apesar de o autor dizer que estudará os espaços de segurança um pouquinho por alto, consideramos essa análise de fundamental importância para compreender o direito urbanístico e sua relação com o urbanismo, enquanto prática, e sua ideia de ciência, na medida em que o autor descreve quando as razões de Estado e a ação política se voltam ao espaço, ou seja, as relações de poder com o espaço para efeitos disciplinares. O que o autor procura descrever a partir de uma série de exemplos de cidades e o pensamento sobre elas nessa transformação.

Creio que, nesse esquema simples encontramos exatamente o tratamento disciplinar das multiplicidades no espaço, isto é, [a] constituição de um espaço vazio e fechado, no interior do qual vão ser construídas multiplicidades artificiais organizadas de acordo com o triplice princípio da hierarquização, da comunicação exata das relações de poder e dos efeitos funcionais específicos dessa distribuição, por exemplo, assegurar o comércio, assegurar a moradia, etc.<sup>504</sup>

O autor descreve a urbanização de cidades no século XVIII, a partir do exemplo de Nantes, aponta para os problemas que eram considerados como a desordem das aglomerações, que de alguma forma impediam ou diminuía as possibilidades de realização das funções econômicas.

E o problema de Nantes é, evidentemente, o problema: desfazer as aglomerações desordenadas, abrir espaço para as novas funções econômicas e administrativas, regulamentar as relações com o entorno rural, prever o crescimento.<sup>505</sup>

Foucault descreve o projeto que acabou sendo implantado para a urbanização de Nantes e que tinha, segundo ele, o objetivo de assegurar quatro funções que se relacionam

---

<sup>503</sup> *Idem, ibidem*, p. 15.

<sup>504</sup> *Idem, ibidem*, p. 23.

<sup>505</sup> *Idem, ibidem*, p. 23.

diretamente com as necessidades de circulação e seus efeitos positivos e negativos<sup>506</sup>: higiene, comércio interior, articulação da rede com estradas externas para circulação de mercadorias e a vigilância, que teria se tornado o maior problema das cidades no século XVIII, com a supressão das muralhas, o que impedia o fechamento delas à noite<sup>507</sup>.

Para Foucault, as ações do poder no espaço estavam destinadas, de uma forma ou outra, a assegurar a circulação, o que seria feito por meio da demarcação também do que seria a boa da má circulação<sup>508</sup>.

Em outras palavras, tratava-se de organizar a circulação, de eliminar o que era perigoso nela, de separar a boa circulação da má, [de] maximizar a boa circulação diminuindo a má. Tratava-se, portanto, também de planejar os excessos ao exterior, essencialmente no que concerne ao consumo da cidade, seu comércio com o mundo exterior.<sup>509</sup>

Trata-se, para o autor, do início de uma atuação sobre o espaço considerando uma visão de futuro da cidade, não mais a partir de uma concepção de uma cidade como coisa estática. Com isso, o bom planejamento passa a ser aquele capaz de levar em conta o que pode acontecer<sup>510</sup>. O que, para Foucault, abre caminho para a gestão de séries indefinidas relacionadas ao problema e à necessidade de circulação, a partir do qual pode se falar do surgimento de mecanismos de segurança<sup>511</sup>.

---

<sup>506</sup> Nas palavras do próprio autor o planejamento se ocupava portanto das diferentes funções da cidade, negativas e positivas: “Portanto, são todas essas diferentes funções da cidade, umas positivas, outras negativas, mas são elas que vai ser preciso implantar no planejamento.” *Idem, ibidem* p. 26

<sup>507</sup> Em primeiro lugar, abrir eixos que atravessassem a cidade e ruas largas o bastante para assegurar quatro funções. Primeira, a higiene, o arejamento, eliminar todas aquelas espécies de bolsões em que se acumulavam os miasmas mórbidos nos bairros demasiado apertados, em que as moradias eram demasiado apinhadas. Função de higiene, portanto. Segunda, garantir o comércio interior da cidade. Terceira, articular essa rede de ruas com estradas externas de modo que as mercadorias de fora pudessem chegar ou ser enviadas, mas isso sem abandonar as necessidades de controle aduaneiro. E, por fim, o que era um dos problemas importantes das cidades no século XVIII -, possibilitar a vigilância, a partir do momento em que a supressão das muralhas, tornada necessária pelo desenvolvimento econômico, fazia que não fosse mais possível fechar a cidade de noite ou vigiar com rigor as idas e vindas durante o dia; por conseguinte a insegurança das cidades tinha aumentado devido ao afluxo de todas as populações flutuantes, mendigos, vagabundos, delinquentes, criminosos, ladrões, assassinos, etc., que podiam vir, como se sabe, do campo.” *Idem, ibidem*, p. 24.

<sup>508</sup> Não há dúvida que nos dias de hoje a disputa do território urbano também passa por essa demarcação de boa e má circulação, tendo como um exemplo vivo a disputa do território do centro de São Paulo por diversos grupos sociais de diferentes classes e interesses diversos. Nesse contexto, uma ideia de má circulação, danosa ao desenvolvimento das funções econômicas ainda é utilizada como discurso para legitimar a ação do Estado, como no caso das ações na Cracolândia, região da Nova Luz em São Paulo, apenas para citar um exemplo.

<sup>509</sup> *Idem, ibidem*, p. 24 e 25.

<sup>510</sup> *Idem, ibidem*, p. 26.

<sup>511</sup> Nas palavras do autor, “Enfim, acredito que possamos falar aqui de uma técnica que se vincula essencialmente ao problema da segurança, isto é, no fundo ao problema da série. Série indefinida dos elementos que se deslocam: a circulação, número x de carroças, número x de passantes, número x de ladrões, número de miasmas, etc. Série indefinida dos elementos que se produzem: tantos barcos vão atracar, tantas carroças vão

O espaço da segurança se refere justamente à previsão dos acontecimentos possíveis ou ao espaço em que as séries de elementos aleatórios ocorrem relacionados ao problema da circulação e causalidade. A partir dessa constatação, Foucault relaciona diretamente o papel dos primeiros urbanistas do século XVIII com a implantação de dispositivos de segurança, iniciando uma certa atuação técnica que se relacionava com o meio, ainda que a noção de meio não estivesse claramente expressa para tratar da cidade. Essa vinculação, a nosso ver, insere o direito urbanístico, suas normas e discursos, na perspectiva da produção e reprodução de um discurso acerca do *urbanismo*, que se relaciona com a dominação, dando forma jurídica, e de certa forma, dando ar de direito, verdade, justiça a mecanismos de segurança.

O espaço próprio da segurança remete, portanto, a uma série de acontecimentos possíveis, remete ao temporal e ao aleatório, um temporal e um aleatório que vai ser necessário inscrever num espaço dado. O espaço em que se desenrolam as séries de elementos aleatórios é, creio, mais ou menos o que chamamos de meio.<sup>512</sup>

...

É portanto o problema da circulação e da causalidade que está em questão nessa noção de meio. Pois bem, creio que os arquitetos, os primeiros urbanistas do século XVIII, são precisamente os que, não diria utilizaram a noção de meio porque, tanto quanto pude ver, ela nunca é utilizada para designar as cidades nem os espaços planejados; em compensação, se a noção não existe, diria que o esquema técnico dessa noção de meio, a espécie de - como dizer?- estrutura pragmática que a desenha previamente está presente na maneira como os urbanistas procuram refletir o espaço urbano. Os dispositivos de segurança trabalham, criam, organizam, planejam um meio antes de a noção ter sido formada e isolada.<sup>513</sup>

Entendemos ser relevante para compreender os discursos do direito urbanístico sobre o urbanismo e a razão das suas existências, o significado dessa passagem nas formas de dominação, dos indivíduos como conjunto de sujeitos à população como um fenômeno que se procura controlar, dominar, gerir, momento em que o meio aparece como um campo de intervenção e o poder passa a atuar, não mais sobre os indivíduos na forma da disciplina,

---

chegar, etc. Série igualmente indefinida das unidades que se acumulam: quantos habitantes, quantos imóveis, etc. É a gestão dessas séries abertas, que, por conseguinte, só podem ser controladas por uma estimativa de probabilidades, é isso, a meu ver, que caracteriza essencialmente o mecanismo de segurança.”. *Idem, ibidem*, p. 26-27.

<sup>512</sup> *Idem, ibidem*, p. 27.

<sup>513</sup> *Idem, ibidem*, p. 27-28.

mas sobre uma multiplicidade de organismos capazes de desempenho, sobre uma população<sup>514</sup>.

Outro elemento que consideramos relevante para compreensão desse processo é o que o autor chama de “irrupção do problema da ‘naturalidade’ da espécie humana dentro de um meio artificial. E essa irrupção da naturalidade da espécie dentro da artificialidade política de uma relação de poder”<sup>515</sup>.

Como vocês estão vendo, voltamos a encontrar aqui o problema do soberano, mas desta vez o soberano não é mais aquele que exerce seu poder sobre um território a partir de uma localização geográfica da sua soberania política, o soberano é algo que se relaciona com uma natureza, ou antes, com a interferência, a intrincação perpétua de um meio geográfico, climático, físico. Creio que temos aí um dos eixos, um dos elementos fundamentais, nessa implantação dos mecanismos de segurança, isto é, o aparecimento, não ainda de uma noção de meio, mas de um projeto, de uma técnica política que se dirigia ao meio.<sup>516</sup>

Além de mostrar, com as cidades, o surgimento de uma técnica aplicada ao meio, ou uma técnica política que passa a ter o meio como objeto, Foucault, a partir da análise das transformações da razão de Estado, tendo como referência a mudança nas funções ou no próprio significado da polícia na passagem da Idade Média e Renascença para a modernidade, descreve as razões que estavam por traz da ideia de urbanizar e a íntima relação entre as razões de Estado, a função de policiar e vigiar, com as questões urbanas. Entendemos que alguns elementos levantados pelo autor podem ser chaves importantes para situar o direito urbanístico como instrumento de dominação relacionado aos mecanismos de segurança, como a disciplina dos pobres para o trabalho e a relação da polícia, e portanto das próprias razões de Estado, com os problemas do mercado relacionados à compra, venda e troca de mercadoria. Para Foucault, a partir da análise da compilação de Delamare acerca da legislação de polícia, publicada no início do século XVIII, seriam diversos os domínios de que a polícia deveria se ocupar, tendo a disciplina dos pobres como parte central nessa ação<sup>517</sup>.

---

<sup>514</sup> Nas palavras do autor, “E, enfim, o meio aparece como um campo de intervenção em que, em vez de atingir os indivíduos como um conjunto de sujeitos de direitos capazes de ações voluntárias – o que acontecia no caso da soberania -, em vez de atingi-los como uma multiplicidade de organismos, de corpos capazes de desempenhos, e de desempenhos requeridos como na disciplina, vai-se procurar atingir, precisamente, uma população.” *Idem, ibidem*, p. 28.

<sup>515</sup> *Idem, ibidem*, p. 29.

<sup>516</sup> *Idem, ibidem*, p. 30.

<sup>517</sup> Sobre a compilação: “Essa compilação de Delamare, como as que a seguiram, precisa, em geral que há treze domínios de que a polícia deve se ocupar. São a religião, os costumes, a saúde, e os meio de subsistência, a

Para o autor os objetos definidos como domínio da prática e da reflexão sobre a política e da polícia demonstram que a relação entre os problemas da cidade nesse período se relacionam diretamente com esses objetos, de alguma forma definindo-os, visto que se trata de problemas essencialmente urbanos, que apenas existem na cidade e porque há uma cidade. O autor também comenta a relação dos problemas da polícia com os do mercado, razão pela qual afirma que a polícia pode ser pensada como sendo, nesse período, essencialmente urbana e mercantil<sup>518</sup>.

O autor aponta para as instituições que antecederam à polícia como conhecida no século XVIII, o que nos permite perceber que a polícia dos séculos XVII e XVIII teria sido pensada essencialmente em termos de urbanização do território. Para Foucault, as legislações presentes nessa compilação em geral se referem a legislações antigas, que “remontam aos séculos XVI, XV, XIV às vezes, e são essencialmente legislações urbanas”<sup>519</sup>, - como a *maré-chaussée*, força armada posta em serviço pelo poder real no século XV - e constituem as instituições anteriores à polícia que as ligam com a ideia de urbanização do território<sup>520</sup>.

Para o autor, a relação do processo de urbanização com a prática e a reflexão em torno da função da polícia são tão estreitos que as palavras “urbanizar” e “policiar”, naquele momento, eram sinônimos, apesar das *atenuações* e *deslocamentos* de sentido que reconfiguraram seus significados para os conceitos aos quais as relacionamos hoje. O que

---

tranquilidade pública, o cuidado com os edifícios, as praças e os caminhos, as ciências e as artes liberais, o comércio, as manufaturas e as artes mecânicas, os empregados domésticos e os operários, o teatro e os jogos, enfim o cuidado e a disciplina dos pobres, como “parte considerável do bem público”.

...

Quanto à disciplina e ao cuidado dos pobres, é “uma parte considerável do bem público”, é essa eliminação ou, em todo caso, esse controle dos pobres, a exclusão dos que não podem trabalhar e a obrigação, para os que efetivamente podem, de trabalhar. *Idem, ibidem*, p. 450.

<sup>518</sup> Ora, quando observamos, de fato, quais são esses diferentes objetos definidos portanto como do domínio da prática, da intervenção, e também da reflexão da política e sobre a polícia, vemos, parece-me, primeira coisa a observar, que esses objetos são afinal de contas essencialmente objetos que poderíamos chamar de urbanos. Urbanos no sentido de que uns, alguns desses objetos, só existem na cidade e porque existe uma cidade.

...

Em segundo lugar, deve-se notar que os problemas de que a polícia se ocupa também são, bem próximos desses problemas da cidade, os problemas, digamos, do mercado, da compra, da venda e da troca.

...

Coexistência dos homens, circulação das mercadorias: seria necessário completar dizendo também circulação dos homens e das mercadorias uns em relação aos outros. É todo o problema, justamente, desses vagabundos, das pessoas que se deslocam. Digamos, em suma, que a polícia é essencialmente urbana e mercantil, ou ainda, para dizer as coisas mais brutalmente, que é uma instituição de mercado, no sentido bem amplo.” *Idem, ibidem*, p. 451.

<sup>519</sup> *Idem, ibidem*, p. 452.

<sup>520</sup> São, todas estas, instituições anteriores à polícia. A cidade e a estrada, o mercado, a rede viária que alimenta o mercado. Daí o fato de que a polícia nos séculos XVII e XVIII foi, ao meu ver, essencialmente pensada em termos do que poderíamos chamar de urbanização do território. *Idem, ibidem*, p. 452.

para nossa investigação é fundamental, na medida em que insere não só a urbanização como uma prática relacionada à disciplina e regulamentação geral dos indivíduos, mas relaciona a prática da polícia de disciplinamento com a legislação e regulamentação urbanas, dando, portanto, pistas concretas da sua origem e razão de existência.

Há cidades porque há polícia, e é porque há cidades tão perfeitamente policiadas que se teve a ideia de transferir a polícia para a escala geral do reino. “Policiar”, “urbanizar”, evoco simplesmente essas duas palavras para que vocês tenham todas as conotações, todos os fenômenos de eco que pode haver nessas duas palavras e com todos os deslocamentos e atenuações de sentido que pode ter havido no decorrer do século XVIII, mas no sentido estrito dos termos policier e urbanizar são a mesma coisa.<sup>521</sup>

A relação da urbanização com a disciplina e a existência de cidades tão perfeitamente policiadas mostra como a urbanização e a prática da polícia a ela relacionada procuram estender os mecanismos de disciplina, locais e regionais, para uma regulamentação geral dos indivíduos e do território, no que, a nosso ver, a legislação urbana tem um importante papel.

Estamos no mundo do regulamento, estamos no mundo da disciplina. Ou seja, é necessário ver que essa grande proliferação das disciplinas locais e regionais a que podemos assistir desde o fim do século XVI até o século XVIII nas fábricas, nas escolas, no exército, essa proliferação se destaca sobre o fundo de uma tentativa de disciplinarização geral, de regulamentação geral dos indivíduos e do território do reino, na forma de uma polícia que teria um modelo essencialmente urbano. Fazer da cidade uma espécie de quase convento e do reino uma espécie de quase cidade – é essa a espécie de grande sonho disciplinar que se encontra por trás da polícia.<sup>522</sup>

A partir da análise de textos de economistas fisiocratas a respeito da polícia dos cereais e da escassez alimentar do final do primeiro terço do século XVIII, Foucault comenta algumas teses apresentadas por eles que demonstram, segundo o autor, uma mudança em relação ao sistema de polícia, o que para nós tem especial importância na medida em que, em relação à população, se aplicam os mecanismos de segurança com uma nova abordagem (pensamento). Enquanto antes, quando se pensava na população o que se levava em consideração era o fator quantidade – para trabalhar os *braços* necessários são muitos – agora se espera que esses *braços* “sejam dóceis e apliquem efetivamente os regulamentos que lhes

---

<sup>521</sup> *Idem, ibidem*, p. 453.

<sup>522</sup> *Idem, ibidem*, p. 458, 459.

são impostos”<sup>523</sup>. Para Foucault, com os economistas a população passa a ser vista de forma totalmente diversa. Ela não tem um valor absoluto, mas um valor relativo, uma vez que são necessárias muitas pessoas trabalhando, mas não demais, “para que os salários não sejam baixos demais, isto é, para que as pessoas tenham interesse em trabalhar e também para que possam, pelo consumo de que são capazes, sustentar os preços”<sup>524</sup>.

Além dessa, outra mudança apresentada por Foucault é relativa à ideia dos economistas de “deixar agir a liberdade de comércio entre os países”<sup>525</sup>, o que para ele converte a ideia de competição entre os Estados em uma competição entre interesses particulares, transformando a ideia de como se alcançaria o bem de todos<sup>526</sup>. No qual, certamente, se insere o direito urbanístico, visto que seu objetivo expresso é justamente a regulação dos interesses particulares referentes à apropriação do solo.

Para o autor é possível identificar o surgimento de uma nova forma de governamentalidade e que essa transformação, da qual nasce uma nova razão, acontece em linhas gerais no problema da economia. Para Foucault, os economistas fizeram o esforço de definir uma nova arte de governar a partir de uma crítica do Estado de polícia<sup>527</sup>.

Foram eles que inventaram uma nova arte de governar, sempre em termos de razão, claro, mas de uma razão que não era mais a razão de Estado, ou que não era mais apenas a razão de Estado, que era, para dizer as coisas mais precisamente, a razão de Estado modificada por essa coisa nova, esse novo domínio que estava aparecendo e que era a economia. A razão econômica está, não substituindo a razão de Estado, mas dando um novo conteúdo à razão de Estado e dando, por conseguinte, novas formas à racionalidade de Estado.<sup>528</sup>

---

<sup>523</sup> Necessitam de muitos braços para evitar que os salários subam demais e para garantir, por conseguinte, um preço de custo mínimo para as coisas que se tem de fabricar e comercializar. São necessários muitos braços, contanto, é claro, que esses braços estejam todos trabalhando. São necessários, por fim, muitos braços e braços trabalhando, contanto que sejam dóceis e apliquem efetivamente os regulamentos que lhes são impostos. *Idem*, *ibidem*, p. 463

<sup>524</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 464

<sup>525</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 465

<sup>526</sup> Conforme o autor, “A felicidade do conjunto, a felicidade de todos e de tudo, vai depender de quê? Não mais, justamente, da intervenção autoritária do Estado que vai regulamentar, sob a forma da polícia, o espaço, o território e a população. O bem de todos vai ser assegurado pelo comportamento de cada um, contanto que o Estado, contanto que o governo saiba deixar agir os mecanismos do interesse particular, que estarão assim, por fenômenos de acumulação e de regulação, servindo a todos. O Estado não é portanto o princípio do bem de cada um.

...

O Estado como regulador dos interesses, e não mais como princípio ao mesmo tempo transcendente e sintético da felicidade de cada um, a ser transformada em felicidade de todos. É essa, a meu ver, uma mudança capital que nos põe em presença dessa coisa que vai ser, para história dos séculos XVIII e XIX e também XX, um elemento essencial, a saber: qual deve ser o jogo do Estado, qual deve ser o papel do Estado, qual deve ser a função do Estado em relação a um jogo que, em si, é um jogo fundamental e natural, que é o jogo dos interesses particulares?”. *Idem*, *ibidem*, p. 465-466.

<sup>527</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 467.

<sup>528</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 468.

Para Foucault há, portanto, uma passagem da governamentalidade ditada pelos políticos, que nos dá a polícia, para uma governamentalidade dos economistas, que introduz as linhas fundamentais da governamentalidade moderna e contemporânea. Segundo ele, um corte radical em relação a uma ordem natural em que se situava a razão de Estado na tradição medieval e também na Renascença:

Na tradição que grosso modo, era a tradição medieval e também a da Renascença, um bom governo, um reino bem ordenado, como eu lhes disse, era o que fazia parte de toda uma ordem do mundo e que era querido por Deus. Inscrição, por conseguinte, do bom governo nesse grande marco cosmoteológico. Em relação a essa ordem natural, a razão de Estado havia portanto introduzido um recorte, ou mesmo um corte radical: era o Estado, o Estado que surgia e que fazia aparecer uma nova realidade com sua racionalidade própria.<sup>529</sup>

A nosso ver o surgimento de uma ideia de racionalidade própria do Estado tem enorme relevância para a compreensão do direito urbanístico, considerando que a doutrina reconhece no urbanismo uma função do Estado de alguma forma relacionada à racionalidade do urbanismo. Para o autor, essa nova forma de pensar as razões de Estado dos economistas faz reaparecer a naturalidade, diferente porém da naturalidade do cosmo que sustentava a razão na Idade Média.

A sociedade como uma naturalidade específica à existência em comum dos homens, é isso que os economistas, no fundo, estão fazendo emergir como domínio, como campo de objetos, como domínio possível de análise, como domínio de saber e de intervenção.<sup>530</sup>

Para Foucault, com essa nova razão e novo horizonte de naturalidade social nasce um conhecimento específico de governo. Com os fenômenos naturais de que falam os economistas, pela primeira vez passa-se a reivindicar uma racionalidade científica para as razões de Estado e a necessidade de o governo levar em conta esse conhecimento<sup>531</sup>.

---

<sup>529</sup> *Idem, ibidem*, p. 469.

<sup>530</sup> *Idem, ibidem*, p. 470.

<sup>531</sup> Segundo Foucault, “De fato, o que temos com esses fenômenos naturais de que os economistas falavam? Temos processos que podem ser conhecidos por procedimentos de conhecimento que são do mesmo tipo que qualquer conhecimento científico. A reivindicação de racionalidade científica, que não era em absoluto colocada pelos mercantilistas, é colocada em compensação pelos economistas do século XVIII, que vão dizer que a regra da evidência deve ser a que se aplica a esses domínios. Por conseguinte, não é mais essa espécie de cálculos de forças, cálculos diplomáticos, que a razão de Estado faz intervir no século XVII. É um conhecimento que, em seus próprios procedimentos, deve ser um conhecimento científico. Em segundo lugar,

É esse o momento em que, para o autor, o conhecimento indispensável ao governo passou a ser externo a ele, a arte de governar deixando de ser um conhecimento interno, o que significava que os cálculos que precisavam ser feitos não deveriam nascer da própria prática de governar<sup>532</sup>.

Logo, como vocês estão vendo, o aparecimento de uma relação entre o poder e o saber, o governo e a ciência, que é de um tipo bem particular. Essa espécie de unidade que ainda continuava a funcionar, essa espécie de magma, se vocês quiserem, mais ou menos confuso de uma arte de governar, que seria ao mesmo tempo saber e poder, ciência e decisão, começa a se decantar e a se separar, em todo caso dois pólos aparecem: uma cientificidade que vai cada vez mais reivindicar sua pureza teórica, que vai ser a economia; e depois, que vai reivindicar ao mesmo tempo o direito de ser levada em consideração por um governo que terá de modelar por ela suas decisões.<sup>533</sup>

Foucault também aponta como sendo relevante, nessa nova forma de governamentalidade, novas formas do problema da população que teriam surgido, relacionadas a uma ideia de uma naturalidade intrínseca ela e à mecânica de interesses decorrente do vínculo existente entre os indivíduos<sup>534</sup>. E aponta também para o surgimento, nessa mesma época, de um certo número de ciências ou práticas sociais de intervenção, como a higiene pública que, a nosso ver, explicam nossa compreensão do direito urbanístico, na medida em que passam a justificar e ser justificadas como uma razão própria do Estado, como por exemplo um urbanismo de Estado, ou como função do Estado, decorrente da sua própria razão e procedimentos, compreendidos de alguma forma como científicos.

Naturalidade da população, lei de composição dos interesses no interior da população, eis que a população, como vocês estão vendo, aparece como uma realidade muito mais densa, espessa, natural, do que aquela série de súditos submetidos ao soberano e à intervenção da polícia, mesmo em se tratando da polícia no sentido lato e pleno do tempo, tal como era empregado no século XVII. E, com isso, se a população é efetivamente dotada dessa naturalidade, dessa espessura e desses mecanismos internos de regulação, vocês veem que vai ser preciso que o Estado assuma, não mais propriamente os indivíduos a serem submetidos, e a serem submetidos a uma regulamentação, mas essa nova realidade. Assunção da população em sua naturalidade – vai ser o desenvolvimento de certo número, se não de ciências, pelo menos de práticas, de tipos de intervenção, que vão se desenvolver na segunda metade do século XVIII. Vai ser, por exemplo, a medicina social, enfim o que era chamado nessa época de higiene pública, vão ser os problemas de demografia, enfim tudo o que vai fazer

---

esse conhecimento científico é absolutamente indispensável para um bom governo. Um governo que não levasse em conta esse gênero de análise, o conhecimento desses processos, que não respeitasse o resultado desse gênero de conhecimento, este governo estaria fadado ao fracasso.” *Idem, ibidem*, p. 471.

<sup>532</sup> *Idem, ibidem*, p. 471.

<sup>533</sup> *Idem, ibidem*, p. 472.

<sup>534</sup> *Idem, ibidem*, p. 473.

surgir uma nova função do Estado. De assunção da população em sua própria naturalidade. A população como coleção de súditos é substituída pela população como conjunto de fenômenos naturais.<sup>535</sup>

Aquilo a que damos o nome de urbanismo de Estado, a nosso ver, se relaciona com os mecanismos de segurança necessários nessa nova forma de racionalidade de Estado, que não mais será um marco simplesmente negativo. O autor descreve um aperfeiçoamento das formas de dominação com a instituição dos mecanismos de segurança, como uma decorrência dessa nova forma de racionalidade do Estado que atua também no campo de produção e reprodução e domínio da verdade.

Ou seja, de um lado, a intervenção da governamentalidade estatal deverá ser limitada, mas esse limite posto à governamentalidade não será simplesmente uma espécie de marco negativo. No interior do campo assim delimitado, vai aparecer todo um domínio de intervenções, de intervenções possíveis, de intervenções necessárias, mas que não terão necessariamente, que não terão de modo geral e que muitas vezes não terão em absoluto a forma da intervenção regulamentar. Vai ser preciso manipular, vai ser preciso suscitar, vai ser preciso facilitar, vai ser preciso deixar fazer, vai ser preciso, em outras palavras, gerir e não mais regulamentar.

...

Ou seja, vai ser preciso instituir mecanismos de segurança. Tendo os mecanismos de segurança ou a intervenção, digamos, do Estado essencialmente como função garantir a segurança desses fenômenos naturais que são processos econômicos ou processos intrínsecos à população, é isso que vai ser o objetivo fundamental da governamentalidade.<sup>536</sup>

Nesse processo o autor aponta para a desarticulação da ideia da *grande polícia super-regulamentar*<sup>537</sup>, característica da ação da polícia do século XVII, abrindo caminho para um sistema que o autor caracteriza como sendo de um certo modo duplo.

De um lado vamos ter toda uma série de mecanismos que são do domínio da economia, que são do domínio da gestão da população e que terão justamente por função fazer crescer as forças do Estado e, de outro lado, certo aparelho ou certo número de instrumentos que vão garantir que a desordem, as irregularidades, os ilegalismos, as delinquências sejam impedidas ou reprimidas.<sup>538</sup>

...

Crescimento dentro da ordem, e todas as funções positivas vão ser asseguradas por toda uma série de instituições, de aparelhos, de mecanismos, etc., e a eliminação da desordem – será essa a função da polícia. Com isso, a noção de

---

<sup>535</sup> *Idem, ibidem*, p. 473.

<sup>536</sup> *Idem, ibidem*, p. 474.

<sup>537</sup> *Idem, ibidem*, p. 475.

<sup>538</sup> *Idem, ibidem*, p. 475.

polícia se altera inteiramente, se marginaliza e adquire o sentido puramente negativo que conhecemos.<sup>539</sup>

Conforme Foucault descreve, de alguma forma a razão dos economistas, em princípio alheia ao Estado, pelo menos não intrinsecamente interna à arte de governar, passou a partir do século XVIII a redefinir a razão de Estado, transformando as relações entre poder, saber, governo e ciência, a partir da reivindicação de uma racionalidade científica.

### **3.3 Uma história esquecida (ou mal contada) da legislação urbanística**

Embora parte da doutrina procure ignorar, ou até de alguma forma negar, a nosso ver, não é possível conhecer o direito urbanístico, ou as relações entre o direito e a ocupação do território, sem compreender a íntima relação, embrionária, original, entre o direito urbanístico e as ações sanitárias do movimento higienista do final do século XIX, início do século XX. O discurso construído em torno de um urbanismo social, que teria levado ao surgimento do direito urbanístico, pode ser também entendido como uma forma de atenuação das razões para a atuação do poder sobre o espaço para fins de disciplinamento.

A história do direito urbanístico brasileiro, em geral, é contada como uma evolução humanista - da preocupação dos *homens públicos* com os problemas urbanos, quando as normas urbanas se limitavam a regulamentos edilícios, normas de alinhamento, leis de desapropriação, entre outros -, que teria culminado com o avanço da ciência e o surgimento da *disciplina do urbanismo* e, com isso, do direito urbanístico propriamente dito<sup>540</sup>, no Brasil, entre as décadas de 1930 e 1970<sup>541</sup>.

---

<sup>539</sup> *Idem, ibidem*, p. 475.

<sup>540</sup> Por exemplo, José Afonso da Silva, *Direito Urbanístico Brasileiro*, e Toshio Mukai sobre sua descrição da evolução da legislação urbana no Brasil desde o século XVII. Mukai, TOSHIO, *Direito e legislação urbanística no Brasil*. 1988, p. 13-34

<sup>541</sup> Por exemplo, Carlos Ari Sunfeld, “Pode-se situar a infância do direito urbanístico brasileiro entre as décadas de 30 a 70, período em que o direito positivo acena com o princípio da função social da propriedade, os administrativistas e civilistas passam a estudar alguns aspectos jurídicos do urbanismo, surgem os Planos Nacionais de Desenvolvimento e leis de zoneamento.

A partir da década de 70, coincidindo com a explosão do crescimento das cidades, especialmente das Capitais – de que São Paulo é o exemplo paradigmático -, o direito urbanístico brasileiro irá conquistando sua identidade: leis nacionais instituirão mecanismos urbanísticos, serão publicados os primeiros tratados sobre o novo ramo do direito, os entes públicos se lançarão em uma crescente ação urbanística, editando planos e normas e intervindo de modo concreto na organização das cidades. P. 46-47

Considera-se, por isso, que o direito urbanístico passa a existir, de fato, com o surgimento da ciência do *urbanismo* e que seria anacrônico pensar em um direito urbanístico no século XIX<sup>542</sup>. Não se trata, a nosso ver, de uma afirmação necessariamente equivocada, se sua análise considera que as normas urbanísticas de fato evoluem dessa pretensa ciência. A nosso ver, essa é a forma como parte da teoria do direito urbanístico contribui para retirar da história o fenômeno urbano, conforme a afirmação de Warat sobre a relação da dogmática com os fenômenos sobre os quais teoriza. Para Warat, o senso comum teórico dos juristas teria, em nome da *clareza paradigmática e da consistência lógica*, facilitado a ignorância *da especificidade histórica dos fenômenos que teoriza*.

Por outro lado, essa afirmação não se sustenta em se tomando o direito e o *urbanismo* em sentido amplo, como técnica de controle social. Parece mais uma forma de separar o direito urbanístico da história, como se as normas urbanísticas do século XIX não produzissem ecos e sedimentações nas formas de conceber e pensar o direito urbanístico no século XX, como se não tivessem reflexo nas práticas jurídicas relacionadas ao fenômeno urbano até hoje. Tomado em sentido amplo, o direito urbanístico não é só resultado (ou efeito) dos problemas derivados da urbanização moderna, mas também causa desses problemas ou, ao menos, parte intrínseca desse fenômeno.

O zoneamento no Brasil não apenas traz uma concepção do urbanismo higienista do final do século XIX, ainda que na sua versão funcionalista<sup>543</sup>, como sua experiência no Brasil, segundo Villaça, remonta pelo menos ao ano de 1866<sup>544</sup>; e rudimentos do instrumento do zoneamento podiam ser observados em leis do final do século XIX, nas quais cortiços não eram permitidos em algumas partes da cidade e eram em outras<sup>545</sup>. Segundo o autor, o zoneamento teria surgido no Brasil sem elaboração teórica, participação de intelectuais ou

---

<sup>542</sup> Por exemplo, Carlos Ari Sundfeld, ao apresentar o processo de surgimento dessa *disciplina jurídica contemporânea* afirma que: “Conquanto as normas urbanísticas tenham antepassados ilustres (regulamentos edilícios, normas de alinhamento, as leis de desapropriação etc.), seria um anacronismo pensar em um direito urbanístico anterior ao século XX. O direito urbanístico é o reflexo, no mundo jurídico, dos desafios e problemas derivados da urbanização moderna (concentração populacional, escassez de espaço, poluição) e das ideias da ciência do urbanismo (como a de plano urbanístico, consagrada a partir da década de 30)” p. 46

<sup>543</sup> Segundo Rolnik, conforme já mencionamos, “A história do planejamento urbano entre nós tem sido dominada por uma certa concepção de cidade e de estratégia de intervenção na política urbana. A base dessa concepção é uma visão que alia a tradição do urbanismo higienista, em sua versão funcionalista pós-Carta de Atenas, a uma Economia Política Desenvolvimentista com forte protagonismo do Estado”. *Planejamento urbano nos anos 1990: Novas Perspectivas para velhos temas*, 1994, p. 352.

<sup>544</sup> José Pereira Rego apresentou projeto de zoneamento à Câmara do Rio de Janeiro, que não foi aprovado.

<sup>545</sup> VILLAÇA, Flávio. *Uma contribuição para história do planejamento urbano no Brasil*, p. 177

estudiosos da cidade, possivelmente sem influência estrangeira<sup>546</sup>, ao mesmo tempo que se iniciava na Alemanha e nos Estados Unidos,

Isso significa que uma abordagem que considera que o direito urbanístico teria surgido no Brasil entre as décadas de 1930 e 1970, por conta do desenvolvimento da ciência e do conhecimento sobre o fenômeno urbano na Europa, desconsidera a experiência do zoneamento do século XIX no Brasil, retira da história o fenômeno que analisa. Isso é mais significativo considerando as claras sedimentações que essas práticas tiveram na formação do pensamento jurídico urbanístico brasileiro. Segundo Villaça, nos seus quase cem anos de existência o zoneamento serviu para atender aos interesses claros e específicos dos bairros da população de mais alta renda<sup>547</sup>.

O Código Sanitário Paulista de 1894, por exemplo, determinava que as vilas operárias deveriam se estabelecer fora das aglomerações urbanas (Decreto n. 233, de 2 de março de 1894, artigo 141). Esse mesmo código, no mesmo capítulo sobre *habitação das classes pobres*, determinava, conforme segue, *terminantemente*, a realização de ação para o desaparecimento dos cortiços: *artigo 138. Deve ser terminantemente proibida a construção de cortiços, convindo que as municipalidades providenciem para que desapareçam os existentes*. Eram consideradas casas insalubres qualquer uma que não atendesse às exigências para habitação em geral, demonstrando uma clara proposta de homogeneização para a ocupação do espaço.

O Código Sanitário Paulista de 1894 não só ataca a moradia dos pobres com a determinação de sua eliminação, como também seu estilo de vida e meios de subsistência. Não há dúvida de que o controle do uso e da ocupação, em especial do uso do solo, são importantes mecanismos para pôr a população para trabalhar, também minando outras formas de existência e subsistência. Um bom exemplo desse tipo de previsão, por exemplo, é considerar insalubre onde *conviverem promiscuamente na habitação homens e animais*, como faz o artigo 146 do Código Sanitário Paulista de 1894.

Esse tipo de legislação do final do século XIX, com esses comandos, a nosso ver, pode ser considerada ao mesmo tempo causa e efeito do contexto de desqualificação dos pobres e da pobreza, que marcou o período da Primeira República no Brasil, que tinha o Estado e a ciência como elementos centrais de justificação. Maria Helena Souza Patto

---

<sup>546</sup> *Idem, ibidem*, p. 178.

<sup>547</sup> *Idem, ibidem*, p. 178

escreve em *Estado, ciência e política na Primeira República: a desqualificação dos pobres*<sup>548</sup> (1999), que, como a República teria nascido sob o signo da ordem pública, intelectuais e militares defendiam a tese do *progresso ordeiro*.

Embora conteste a existência de uma *sutileza disciplinadora* no período, que levasse à busca de instituições<sup>549</sup> como na Europa, para a autora essa sutileza teria ficado por conta de um eficiente deslizamento semântico para definir a natureza do povo insubordinado, sendo tudo enquadrado sob o rótulo de patologia<sup>550</sup>. A questão da raça como diferenciador social passa nesse período a ter *maior atenção da ciência*<sup>551</sup> e contribui para a formação do discurso de desqualificação do pobre, segundo a autora decorrente de um medo ancestral do povo, que tomava a classe dominante desde o período da escravidão<sup>552</sup>.

Dois outros elementos são relevantes para nosso argumento: a ideia de higiene e beleza. Assim como já acontecia no Império, elas se unem no discurso de desqualificação da pobreza no espaço público<sup>553</sup> e tinham também como *alvos*, colocados em um mesmo nível pelas autoridades, os ambulantes, os pedintes e os cachorros da cidade<sup>554</sup>. A nosso ver,

---

<sup>548</sup> PATTO, Maria Helena Souza. *Estado, ciência e política na Primeira República: a desqualificação dos pobres*, Estud. av. vol.13 no.35 São Paulo Jan./Apr. 1999.

<sup>549</sup> Segundo a autora, “A busca de instituições de gestão científica do protesto e da miséria nesse período esbarra de pronto na onipresença da polícia. A “sutil violência repressiva”, a “predominância da penalidade incorporal”, a “sobriedade punitiva” encontradas por Foucault em países europeus na virada do século XVIII não estão presentes na Primeira República. Sob a alegação de que estavam em jogo interesses do conjunto da Nação, o Estado brasileiro primeiro-republicano não agia com sutileza disciplinadora para garantir a ordem pública. Ao contrário, os donos do poder não hesitaram em valer-se, até a náusea, da violência física para imobilizar os indesejáveis” (p. 171).

<sup>550</sup> “A sutileza disciplinadora ficou por conta de um eficiente deslizamento semântico, cujo resultado foi uma profunda e metódica desqualificação dos pobres, de presença duradoura na cultura brasileira: apoiado na ciência, o discurso oficial substituiu os termos emprestados da demonologia, que anteriormente definiram a natureza do povo insubordinado, e pobreza passou a significar sujeira, que significava doença, que significava degradação, que significava imoralidade, que significava subversão.

...

Doenças físicas, hábitos tidos como viciosos e sentimentos de revolta eram todos postos sob o mesmo rótulo de patologia.

...

A ciência afirmava que os vícios, tal como as doenças do corpo, encontravam terreno mais propício em certas nacionalidades e em determinadas raças, tidas como biologicamente inferiores.”. *Idem, ibidem*, p. 184

<sup>551</sup> *Idem, ibidem*, p. 184.

<sup>552</sup> *Idem, ibidem* p. 179.

<sup>553</sup> *Idem, ibidem* p. 179.

<sup>554</sup> Segundo a autora, “Tal como acontecera no Império, higiene e beleza não raro compareciam geminadas no discurso das autoridades: falava-se em “regeneração estética e sanitária” do espaço urbano. Tudo o que fazia “feia” a paisagem urbana era objeto do olhar aflito da burguesia preocupada em não fazer má figura diante do mundo, motivo pelo qual aplaudia iniciativas que varressem as mazelas de um país bárbaro para debaixo do tapete, fossem elas cortiços ou vendedores ambulantes, quiosques ou mendigos. Em 1903, decretos punham sob o mesmo alvo ambulantes, pedintes e cachorros da cidade. Para que a cidade virasse vitrine de civilização era preciso esconder um povo que “não se enquadrava nos padrões europeus nem pelo comportamento político, nem pela cultura, nem pela maneira de morar, nem pela cara”. E o discurso estético, ao falar em eliminar edificações “carentes de inspiração artística”, camuflava interesses comerciais que movimentavam em surdina as obras de saneamento.”. *Idem, ibidem*, p. 179.

o direito de permanência, ou possibilidade de permanência, das pessoas no espaço público é um elemento muito presente nas relações entre o fenômeno urbano e o direito, que não é tematizado pelo direito urbanístico. Este, ao contrário da permanência, tem como objetivo pensar no direito de fazer circular. Uma lacuna das lentes do *urbanismo* sobre as relações do direito e do fenômeno urbano, tematizar o direito à permanência no espaço público.

É importante compreender que, embora se questione a prevalência de uma sutileza disciplinadora na Primeira República, considerando a ação predominante da polícia para essa finalidade, a descrição que a autora faz do deslocamento semântico que teria, de alguma forma, cumprido esse papel, a nosso ver, é significativo, pois constata que, embora não necessariamente houvesse intenção disciplinadora em toda e qualquer ação relacionada ao espaço urbano, o discurso que se forma, os conceitos, que passam a ser utilizados, cumprem esse papel. E parte desse pensamento, que produz e reproduz os discursos a respeito dos pobres na Primeira República, esteve presente, a nosso ver, nos discursos sobre o fenômeno urbano das décadas de 1930 e 1940, no Brasil.

Para Henri Lefebvre, na análise que faz em *La presencia y la ausencia, contribución a la teoría de las representaciones*, o processo de pôr a população para trabalhar industrialmente, que teria ocorrido com a revolução industrial, e o papel que teriam tido os conceitos e as representações para impor novas disciplinas que rompessem com toda espontaneidade, o que ele chama de *terror*, teriam sido um fenômeno global. O autor chega a mencionar que Michel Foucault só capta aspectos parciais e pontuais desse processo global por se ater exclusivamente aos textos e não aos conceitos. Para Lefebvre, o que emerge é uma racionalidade que tem como finalidade pôr para trabalhar industrialmente<sup>555</sup>.

---

<sup>555</sup> “No hemos acabado con el trabajo y su concepto. Ni los filósofos ni los historiadores, ni los sociólogos comprenden bien como se pudo “poner a trabajar” (industrialmente) a la gente en Europa, del siglo XVI al siglo XIX. ¿Quién? Unos vagabundos, unos campesinos y artesanos arruinados, en suma el Pueblo y el proletariado nascente. Las represiones y las prohibiciones, el racionalismo y aun el humanismo liberal persiguieron ese fin durante ese período. Toda clase de *representaciones* deben a ese fin (a la vez inconsciente y muy consciente) sus convergencias y su alcance estratégico. Los gestos de los campesinos en concordancia con diversos objetos, apropiados para múltiples tareas, vinculados con las fuerzas y los ciclos de la naturaleza no tenían nada en común con el trabajo industrial. Los campesinos ya dominaban brutalmente la naturaleza: por el fuego en los bosques, por la castración de los animales de tiro y de cria. Sin embargo amaban esa naturaleza y se insertaban en ella. Para poner a la gente a trabajar industrialmente, fue preciso una dura coacción, que además supo escoger los puntos de aplicación del terror: las oponiones heréticas o la simple incredulidad, el sexo, la brujería. Este terror cobró proporciones de una represión global. Hubo que romper toda espontaneidade, golpear los puntos vulnerables, inventar nuevas disciplinas.

Michel Foucault, filósofo que trata de salvar la filosofía conectándola con la historia, sólo capta aspectos parciales y “puntuales” del processo global. ¿Porque? Porque se niega a partir del concepto y sólo toma en cuenta los textos.

La presión, durante el siglo XVIII y después, no podría relegar al olvido ni el pensamiento crítico que se busca en ese momento, ni el encanto de las costumbres en la parte elitista de la sociedad – lo cual permitió la

Alguns elementos da descrição de Holston, sobre o que está por traz da ideia de administração científica da sociedade ou do discurso de modernização, ocultados pelo discurso jurídico urbanístico que se sustenta em um discurso científico sobre a cidade, seus problemas e soluções, mostram não só a continuidade do pensamento sobre a cidade entre o final do século XIX e as décadas de 1930 e 1940, como também o desejo de disciplinamento das *classes perigosas* para a produção de trabalhadores “ajustados”, necessários à criação de um mercado consumidor de massas<sup>556</sup>. E também o tratamento que se pretendia dar aos bairros operários, *vilões* dos diagnósticos realizados pelo Idort e Instituto de Engenharia, que deveriam ser eliminados e substituídos por casas próprias, unifamiliares e separadas<sup>557</sup>.

Holston chama de *agenda biomoral do trabalho* o desejo de eliminação dos cortiços e sua substituição por casas próprias unifamiliares e separadas. A ideia de moralização do caráter e disciplinamento dos corpos é evidente na descrição que o autor faz de como se pensava a “casa própria ideal para a moderna família trabalhadora brasileira”<sup>558</sup> proposta pelo Idort para implementação dessa agenda. O disciplinamento dos corpos se encontra nos meandros do próprio discurso que trata a casa como *educativa*<sup>559</sup>.

---

*civilización*. La sociedad *civil*, liberada de la sociedad religiosa y del poder político, se establece en ese momento. Se realiza en Francia en una sociabilidad particularmente vivaz así como em un *derecho civil* que escapa al derecho criminal y lo puede pasar por progreso em toda línea! Entonces comienzan a circular las representaciones políticas (estatales) de la sociedad, que deprecian lo civil (y la civilidad) en provecho de “cívico”, y que en lo sucesivo oscurecen la Libertad.

Emerge entonces la racionalidade cuya finalidad y sentido reside en poner a trabajar (industrialmente). El Estado se fortalece a partir de esta normalización disciplinaria, no sin conflictos com otros aspectos de la vida y la pratica social. Esto explica el malestar que precede la Revolución y la sigue. Desde el principio, el Estado garantiza no tanto el nivel de los salários como la representación del trabajo por su medición en tempo y en dinero, o sea el salariado mismo.” LEFEBVRE, Henri. La presencia y la ausencia – contribución a la teoria de las representaiones. México, DF, Fondo de Cultura Economica, 1983, p. 42-44.

<sup>556</sup> Conforme Holston, “Ativos durante os anos 1930 e 1940, os dois institutos identificaram a moradia das classes trabalhadoras como tema chave na interseção de suas principais preocupações: expandir a produção industrial criando um mercado de consumo de massa, disciplinar as “classes perigosas” para produzir trabalhadores mais qualificados e “ajustados”, e reformular São Paulo para que se tornasse local de uma sociedade moderna e sadia. Segundo seu ponto de vista, as casas existentes eram o problema, e novas habitações seriam os meios para aqueles fins” HOLSTON, James. *Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 212.

<sup>557</sup> De acordo com autor, “O vilão em quase todos os diagnósticos eram os bairros operários infestados de cortiços. Suas condições de vida subumanas produziam crime, doenças e imoralidade; geravam trabalhadores infelizes, indisciplinados e improdutivos que eram suscetíveis, por essas razões à propaganda da luta de classes e do comunismo; e limitavam o consumo a níveis muito inferiores àqueles necessários para a expansão industrial. A solução proposta foi unânime: eliminar os cortiços e dispersar sua população em casas próprias, unifamiliares e separadas. Os títulos dos artigos publicados pela Jornada de Habitação Econômica do Idort indicavam o escopo dessa solução: “Moradia econômica e higiene social”, “A habitação como fator da delinquência”, “A habitação e a moral”, “Moradia e harmonia conjugal”, “Lar e casa: Educação do residente”, além de artigos sobre tecnologia de construção, projetos de casas, planejamento urbano e transporte”. *Idem, ibidem*, p. 212-213.

<sup>558</sup> *Idem, ibidem*, p. 213.

<sup>559</sup> Segundo o autor, “Essa casa – rotulada como “higiênica, educativa, econômica, popular, baseada no consumo, ocupada pelo proprietário, com uma só família e separada” – disciplinaria os corpos, moldaria o

A análise que Engels faz em *Sobre a questão da moradia* (1873), possivelmente o primeiro texto a tratar do assunto, a nosso ver é reveladora da utilização da questão habitacional como um elemento de justificação da intervenção sanitária, apoiada no cientificismo, ocultando a ação disciplinadora. Interessante notar que Engels afirma que não havia por parte dos operários das grandes cidades uma ânsia pela propriedade de terra, visto que sua *primeira condição de vida* seria a liberdade de movimento, razão pela qual o autor se mostra surpreso com a ideia dos burgueses de que os operários urbanos teriam interesse na propriedade da terra. O autor argumenta que os próprios burgueses dão a entender que os operários deveriam se tornar proprietários para atender aos interesses dos próprios burgueses de discipliná-los, pois imaginavam que a aquisição da casa os tornaria servis e obedientes.

A partir da constatação da origem disciplinar da ideia da casa própria e seu papel de justificação da ação do Estado, a nosso ver é possível fazer uma breve reflexão sobre o papel do direito à moradia na justificação da ação do Estado e seus efeitos na gestão de cidades e em decisões judiciais. O direito à moradia e sua positivação têm papéis e efeitos distintos, dependendo da situação. A nosso ver, ele ainda é fortemente utilizado para justificar a ação do Estado<sup>560</sup>. E, embora não tenha tido efeito significativo para transformar as ações da gestão urbana<sup>561</sup>, é possível identificar seus efeitos, ainda que pontuais, na sua incorporação pelo judiciário em decisões relacionadas a conflitos fundiários.

Não se pode ignorar a contribuição da construção teórica e seus discursos, tanto científicos como jurídicos - e a simbiose dos dois - sobre a desordem urbana e a anormalidade para a construção do estigma territorial. O estigma<sup>562</sup> determina tanto a visão da sociedade, como a visão dos moradores desses assentamentos sobre sua própria condição<sup>563</sup>. Ao mesmo tempo em que constitui um dos elementos para construção desse

---

caráter, domesticaria os trabalhadores e apoiaria uma força de trabalho confiável. Se os cortiços no centro produziam marginalidade social, a casa própria nas periferias produziria a normalidade social.” *Idem, ibidem*, p. 213.

<sup>560</sup> Como em operações urbanas consorciadas, por exemplo, para as quais a única justificativa de interesse público, ante diversos privados, seria a construção de moradias, note-se, muitas vezes, por meio de PPPs, não necessariamente destinadas ao atendimento do déficit habitacional.

<sup>561</sup> Sobre a permanência das políticas habitacionais desde a ditadura militar ver, KLINTOWITZ, Danielle Cavalcanti, *Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000*. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2015, fls. 256.

<sup>562</sup> Sobre a formação do estigma ver, GOFFMAN, Erving. *Estigma - notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos S.A., 1988.

<sup>563</sup> Sobre o estigma como elemento diferenciador nas políticas territoriais implementadas pelo Estado no Rio de Janeiro: “É possível que grupos sociais em posição dominante imputem um estigma a outros, em posição inferior, no que esses acabem por introjetar tal estigma, daí a sua funcionalidade como diferenciador social, onde outros critérios como renda, ou instrução poderiam já não o fazer. A favela, desde sua origem, já possui estigmas a ela associados. Mais que isso, os estigmas são parte essencial para a construção do conceito de

estigma, a situação de *insegurança jurídica da posse* por parte dos moradores tem servido como justificativa legal para realização de ações de remoção coletivas. Fenômeno que também marca a realidade de nossas cidades, pelo menos desde o final do século XIX até os dias de hoje, ainda que com intensidades e características distintas, dependendo dos diferentes momentos históricos em que ocorrem<sup>564</sup>.

A formação do discurso de verdade, que determina esse processo de estigmatização, decorrente das relações entre direito e urbanismo, pode ser bem compreendido na descrição que Ermínia Maricato faz do tratamento dado pela regulação e pelo planejamento urbano brasileiro aos assentamentos ocupados informalmente pela população de baixa renda<sup>565</sup>.

Conforme mencionamos, o zoneamento não só tem uma origem no Brasil que remonta ao século XIX, como, segundo Villaça, em seus quase cem anos de existência teria servido para atender aos interesses dos bairros da população de renda mais alta. O que constitui uma forma de dominação, que se utiliza da legislação urbana, descrita pelo autor em *São Paulo: segregação urbana e desigualdade*<sup>566</sup> (2011). Villaça inicia com a apresentação do avanço ocorrido na ciência da geografia da consciência, e na difusão da ideia de que o espaço social urbano é socialmente produzido, o que permite a inserção de sua análise na lógica do materialismo histórico e do conflito de classes. Adota então, como premissa, que “nenhum aspecto da sociedade brasileira poderá ser jamais explicado, compreendido, se não for considerada a enorme desigualdade econômica e de poder político que ocorre em nossa sociedade.”<sup>567</sup>

---

*favela*, estando a ele associado de forma inexorável. Na sua própria essência, a favela é o *estigma*, pois aponta uma área urbana onde existem os sinais do que não deveria haver numa cidade que se queira moderna e/ou civilizada.” BRUM, Mario. *Cidade Alta: história, memórias e estigma de favela num conjunto habitacional do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ponteio, 2012, p. 40.

<sup>564</sup> Sobre as diferentes fases de remoções coletivas, que tiveram o estigma como elemento justificador, ocorridas no século XX na cidade do Rio de Janeiro ver, BRUM, Mario. *Cidade Alta: história, memórias e estigma de favela num conjunto habitacional do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ponteio, 2012.

<sup>565</sup> Segundo Maricato, “a exclusão urbanística, representada pela gigantesca ocupação ilegal do solo urbano, é ignorada na representação da “cidade oficial”. Ela não cabe nas categorias do planejamento urbano modernista funcionalista pois mostra semelhança com as formas urbanas pré-modernas”, e segue, “ela não cabe também no contexto do mercado imobiliário. Ela não cabe ainda de modo rigoroso, nos procedimentos dos levantamentos elaborados pela nossa maior agência de pesquisa de dados, o IBGE (Instituto Brasileiro de Economia e Estatística). E por incrível que pareça, os órgãos municipais de aprovação de projetos, as equipes urbanísticas dos governos municipais e o próprio controle urbanístico (serviço público de emissão de alvarás e habite-se de construções), frequentemente desconhecem esse universo. Mesmo nas representações cartográficas é de hábito sua ausência”. Ermínia Maricato, *A ideia fora do lugar e o lugar fora das ideias*, 2009, p. 122.

<sup>566</sup> VILLAÇA, Flávio. “São Paulo: segregação urbana e desigualdade” In: *Estudos Avançados*, 25 (71), 2011.

<sup>567</sup> *Idem, ibidem*

Para Villaça, o problema do Brasil pobreza não seria o problema, mas a desigualdade e a injustiça a ela associada, desigualdade econômica e desigualdade de poder político, do que decorre a importância da segregação para a compreensão do espaço urbano. Trata-se, para ele, da mais importante manifestação espacial-urbana da desigualdade que impera em nossa sociedade. Para a análise do espaço urbano, como decorrência da necessidade de análise da segregação, o autor adota como premissa também que “nenhum aspecto do espaço urbano brasileiro poderá ser jamais explicado/compreendido se não forem consideradas as especificidades da segregação social e econômica que caracteriza nossas metrópoles, cidades grandes e médias.”<sup>568</sup>

Segundo o autor, para entender a segregação é preciso articulá-la explicitamente com a desigualdade, de maneira a desvendar os vínculos existentes entre *o espaço urbano segregado com a economia, a política e a ideologia, pelas quais ocorre a dominação*. Para a realização dessa análise, no caso da Metrópole de São Paulo, o autor propõe romper com a abordagem por bairro e baseada na ideia de centro-periferia, pois, para ele, é falsa e não explica a atividade imobiliária, nem articula o poder político e a ideologia na análise. Resumindo, a análise que parte da lógica centro versus periferia não articula a segregação com as estruturas urbana e social.

Para nosso argumento, é relevante a crítica do autor às abordagens que reduzem a explicação da segregação à violência, segurança e mercado, bem como os estudos que tratam da opressão e dominação pela ótica da injustiça. Para Villaça:

Esses estudos – como muitos estudos urbanos – têm um fundo não muito claro e nunca explicitado. É um fundo moral, ético, que destaca a injustiça. Quando destacam a opressão ou a dominação, fazem-no sob a ótica da injustiça. Como sua causa real não é estudada nem claramente explicitada, ela passa ao leitor (o que deve ocorrer também na cabeça de muitos dos autores) a ideia de que sua causa é a maldade, a ganância e os interesses mesquinhos dos homens. Nessa base ética está o maior perigo de qualquer análise social, as urbanas incluídas.<sup>569</sup>

O autor, depois de dizer que fará as análises por grandes regiões e não por bairros, acentua a diferença entre descrever e explicar a segregação e afirma que “é preciso não só ultrapassar a descrição, mas especialmente a explicação fundada em razões éticas e morais”<sup>570</sup>. Segundo Villaça, a análise deve se dar para articular a segregação com aspectos

---

<sup>568</sup> *Idem, ibidem*

<sup>569</sup> *Idem, ibidem* p. 39

<sup>570</sup> *Idem, ibidem* p. 37

fundamentais da sociedade. Para ele, não basta denunciá-la, é preciso explicá-la. Para isso, procura demonstrar a participação do espaço urbano na dominação social.

Segundo Villaça, além da segregação residencial, mais comumente estudada, é preciso analisar a segregação dos empregos, do comércio e dos serviços. O autor identifica, a partir da análise da distribuição espacial das classes sociais no município de São Paulo, uma região geral da cidade onde ocorre uma excepcional concentração das classes de mais alta renda, integrada por vários bairros (Quadrante Sudoeste da cidade).

Para o autor, o estudo da segregação das camadas de alta renda, em oposição à das classes de mais baixa renda, permite as seguintes articulações:

Com os aspectos políticos: por meio da legislação urbanística, da atuação do Estado, especialmente sobre o sistema de transportes (produtor, como veremos adiante, de “localizações”) ou da localização dos aparelhos do Estado. O Quadrante Sudoeste, enfatizado antes, é privilegiado tanto por esse sistema como por essas localizações.

Com os aspectos econômicos: especialmente por meio do mercado da terra, formação dos preços da terra e pela atividade imobiliária. Essas são muito mais dinâmicas no Quadrante Sudoeste e a terra ali tem preço mais alto (outras coisas sendo iguais).<sup>571</sup>

Para o Villaça, nessas áreas há grande concentração das atividades imobiliárias. Por meio da apresentação e análise de 8 mapas (vulnerabilidade social; distritos com no máximo 10% de negros; os melhores locais para jovens; clima: temperaturas no município; IDH; renda domiciliar média; zonas exclusivamente residenciais; e número de óbitos por homicídio) ele demonstra como o quadrante sudoeste da cidade de São Paulo, espaço produzido pelas e para as classes dominantes, é privilegiado até no que diz respeito ao clima, que a princípio parece, equivocadamente, não ser decorrência da ação do homem<sup>572</sup>.

Villaça se aprofunda na análise dos processos ideológicos “por meio dos quais a classe dominante produz e difunde ideias que visam esconder os processos reais de produção do espaço urbano desigual, que não é necessariamente centro *versus* periferia.”<sup>573</sup>. Para ele o importante é entender quem produz o pensamento e com qual finalidade, uma vez que a ideologia dominaria o pensamento da maioria ao adotá-lo como verdadeiro<sup>574</sup>. Para tanto, o

---

<sup>571</sup> *Idem, ibidem*, p. 42.

<sup>572</sup> *Idem, ibidem*, p. 42.

<sup>573</sup> *Idem, ibidem*, p. 48.

<sup>574</sup> *Idem, ibidem*, p. 48.

autor oferece dois exemplos: a identificação como “cidade” da parte da cidade de interesse da classe dominante; e a naturalização dos processos sociais.

Para ilustrar os exemplos, ele menciona a ideia dominante de que o centro está se “deteriorando” - o que é um processo natural, que ocorre com seres vivos - e que a utilização desse conceito e difusão dessa ideia tem o objetivo de esconder o processo real rotulado de “decadência”, que é de responsabilidade da classe dominante. Segundo o autor, a ideia de um “novo centro” (Av. Paulista e, posteriormente, Av. Faria Lima) reflete na realidade a ideia de que o centro é o centro da classe dominante. Para Villaça, a produção dessa ideologia não seria possível a partir de uma abordagem da segregação que não fosse por regiões da cidade<sup>575</sup>.

O autor passa a demonstrar, a partir da análise dos deslocamentos espaciais, do tempo que eles demandam e da segregação dos empregos, como eles articulam a forma em que ocorre a dominação, que “se dá pela desigual distribuição das vantagens e desvantagens do espaço produzido; essas vantagens e desvantagens dizem respeito especialmente à manipulação, pela classe dominante, dos tempos gastos nos deslocamentos espaciais dos habitantes da cidade”<sup>576</sup>.

Villaça começa pela análise da segregação dos empregos e, portanto, do espaço urbano. Para o autor, não só São Paulo, mas toda cidade brasileira acima da média, tem uma região geral segregada. O autor destaca a questão da localização dos empregos do terciário, que tem um duplo interesse para a população mais pobre, tanto no que diz respeito ao emprego como ao atendimento em compras e serviços, o que não ocorre no setor secundário<sup>577</sup>.

Para Villaça, todas as metrópoles desenvolveram o que ele chama de “Área de Grande Concentração das Camadas de Alta Renda” (ex. a conhecida Zona Sul Carioca tem apenas 10% da população da Região Metropolitana) e isso não diz respeito apenas à segregação residencial, mas também à segregação dos empregos e dos locais de compras e serviços<sup>578</sup>.

O autor argumenta que a maioria absoluta dos empregos nas metrópoles é no terciário, onde está também a grande concentração dos empregos dos mais ricos, com

---

<sup>575</sup> *Idem, ibidem*, p. 48.

<sup>576</sup> *Idem, ibidem*, p. 49.

<sup>577</sup> *Idem, ibidem*, p. 49-50.

<sup>578</sup> *Idem, ibidem*, p. 50.

empregos concentrados em uma única área da cidade, que também concentra seus locais de compras e serviços, fazendo com que os ricos minimizem os tempos de quaisquer dos seus deslocamentos uma vez que ali se concentram também seus locais de moradia. Aí também se concentram empregos dos mais pobres<sup>579</sup>.

O autor, no entanto, expõe uma diferença significativa: “a maior parte dos mais ricos trabalha no setor terciário. A maior parte dos mais pobres também trabalha no setor terciário. Os mais ricos produziram uma única área de concentração dos seus empregos (os do terciário). Entretanto, essa área é também uma área de concentração dos empregos dos mais pobres. Só que para esses ela está longe de ser a única”<sup>580</sup>. No terciário, os empregos dos mais ricos estão concentrados, enquanto os dos mais pobres estão espalhados.

Para o autor, citando como exemplos de espalhamento dos empregos do terciário os subcentros de comércio popular, essa característica “dificulta ainda mais os deslocamentos moradia/trabalho dos mais pobres”<sup>581</sup>. Quanto aos empregos industriais, segundo o autor, a participação dos pobres nesse setor é muito maior que a dos ricos, razão pela qual a localização das zonas industriais é muito mais importante para os pobres, enquanto os mais ricos preferem morar afastados delas. Para Villaça, “a proximidade do emprego industrial não é disputada pelos mais ricos, por isso os pobres as disputam”<sup>582</sup>. Em síntese, o autor menciona a partir da análise da segregação dos empregos que “os mais pobres têm, então, várias áreas de concentração de seus empregos. Várias concentrações terciárias e várias zonas industriais. Os mais ricos têm apenas uma”<sup>583</sup>. O autor, a partir dessa constatação, trata da especificidade do espaço urbano, do papel e das formas de agir da classe dominante sobre o espaço:

Ao comandar a produção do espaço urbano, a classe dominante comanda não só a sua produção material e direta, seu valor e seu preço (comandando o mercado imobiliário). Comanda também as ações do Estado sobre esse espaço (legislação urbanística, localização dos aparelhos de Estado, produção do sistema de transportes etc.) e ainda a produção das ideias dominantes a respeito dele.<sup>584</sup>

---

<sup>579</sup> *Idem, ibidem*, p. 50-51.

<sup>580</sup> *Idem, ibidem*, p. 51.

<sup>581</sup> *Idem, ibidem*, p. 52.

<sup>582</sup> *Idem, ibidem*, p. 52.

<sup>583</sup> *Idem, ibidem*, p. 53.

<sup>584</sup> *Idem, ibidem*, p. 53.

No que diz respeito aos deslocamentos espaciais e o tempo de deslocamento, Villaça entende que esses têm papel fundamental no processo de dominação e segregação. Para ele,

a otimização dos tempos gastos no deslocamento espacial (tempo) dos moradores das cidades é o mais importante fator explicativo da organização do espaço urbano e do papel deste na dominação social que se processa por meio dele. A classe dominante manipula a produção desse espaço priorizando sempre a otimização dos *seus* tempos de deslocamento.<sup>585</sup>

A partir das análises dos resultados das pesquisas de Origem-Destino, realizadas há mais de quatro décadas, o autor descreve os problemas de deslocamento dos mais pobres, decorrentes das várias concentrações de seus locais de trabalho, e também o impacto nas famílias mais pobres desses problemas de deslocamento sobre a economia familiar e sobre a saúde das pessoas<sup>586</sup>. O autor atenta, no entanto, que

os mais pobres não são penalizados somente pela estrutura espacial urbana que produz os locais de origem e destino de suas viagens. São também muito penalizados por outros fatores associados aos deslocamentos espaciais, especialmente a propriedade e o uso de veículos privados (os mais ricos têm dois, três ou mais automóveis por família, que os usam quase diariamente e para as mais variadas finalidades) e ainda pelos sistemas viário e de transportes que, sabidamente, sempre privilegiaram os mais ricos.<sup>587</sup>

O autor conclui que o controle do tempo de deslocamento é a força mais poderosa que atua sobre a produção do espaço urbano como um todo e que, não podendo atuar diretamente sobre o tempo, os homens atuam sobre o espaço como meio de atuar sobre o tempo<sup>588</sup>.

---

<sup>585</sup> *Idem, ibidem*, p. 53.

<sup>586</sup> *Idem, ibidem*, p. 53.

<sup>587</sup> *Idem, ibidem*, p. 55-56.

<sup>588</sup> *Idem, ibidem*, p. 56.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

- DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- DEBORD, Guy. *A Sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.
- DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*. Barueri: Manole, 2004.
- FALCÃO, Joaquim Arruda (org). *Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- FELDMAN, Sarah. *Planejamento e zoneamento. São Paulo: 1947-1972*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Fapesp, 2005.
- \_\_\_\_\_. “A americanização do setor de urbanismo da administração municipal de São Paulo”. In: *Seminário de história da cidade e do urbanismo*, 4, 1996, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: UFRJ, 1996. p. 224-234.
- \_\_\_\_\_. “O zoneamento ocupa o lugar do plano: São Paulo, 1947-1961”. In: Encontro nacional da ANPUR, 7., 1997, Recife. Anais... Recife: ANPUR, 1997. p. 667 - 684.
- FERNANDES, Edésio. *Law and Urban Change in Brazil*. Aldershot: Avebury, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Direito Urbanístico*. Edésio Fernandes (Org.). Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Edésio Fernandes (Org.). Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- \_\_\_\_\_. “Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução”. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Direito e urbanização*. In: *Direito Urbanístico*. Edésio Fernandes (Org.). Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- FERREIRA, Sérgio de Andrea. *O direito de propriedade e as limitações e ingerências administrativas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.
- FIGUEIREDO, Lúcia Vale. *Disciplina urbanística da propriedade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1980.
- FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: Editora Nau, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Em Defesa da Sociedade*. Curso no Collège de France, 1975-1976. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Microfísica do poder*. 23ª edição, organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Segurança, Território, População – Curso dado no Collège de France (1977-1978)*. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Do governo dos vivos - Curso dado no Collège de France (1979-1980)*. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- GARCIA, Maria. *Desapropriação para urbanização e reurbanização*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.
- GASPARINI, Diógenes. *O município e o parcelamento do solo*. 2. ed., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1988.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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