



BREVES SINTAXES ENTRE URBE E DEMOCRACIA

Antonio Elian Lawand Junior¹

RESUMO

O presente trabalho tem por meta identificar, em níveis preliminares, a sintaxe entre a formação do espaço físico urbano e o grau de cidadania que gozam seus habitantes.

Para tanto, buscou-se, em análise materialista, os consequentes preceitos normativos para, após, aplicá-los. Esta aplicação tem o intuito de identificar outra sintaxe entre a cidade, o Estado e seus cidadãos, num ambiente de construção de democracia.

Palavras-chave

Direito Constitucional. Políticas Públicas. Democracia. Urbanismo. Participação Popular

ABSTRACT

The present work aim to identify, in a first and shallow level, the syntax between the physical city space and the citizenship grade of its inhabitants.

As per these objective, we used a materialist analisys, the consequent acts and laws to, after that, apply it all to identify another syntax between city, State and citizens in a democracy development environment.

Key-words

Constitutional Rights. Public Policies. Democracy. Urbanism. Popular Engagement

¹ Aluno do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico (Doutorado) da Universidade Presbiteriana Mackenzie (São Paulo-SP). Mestre em Direito (Concentração em Direito Ambiental) pela Universidade Católica de Santos. Advogado em São Paulo-SP.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por meta identificar aspectos relacionais entre a formação do espaço físico urbano e o grau de cidadania que gozam seus ocupantes e usuários, sem, no entanto, esgotar o tema.

Para tanto, identificamos as potencialidades do espaço urbano em sua sintaxe do processo de desenvolvimento infra-estrutural (social e econômico), e da formação da supra-estrutura (político dialético) normativa. Após, buscamos esta sintaxe em preceitos normativos que a signifique, de maneira a encontrar instrumentos jurídicos capazes de permitir a cidadania e fortalecer a democracia.

Por fim, fazemos a análise crítica do Direito Urbanístico, significado em preceitos intimamente ligados com a disciplina do espaço urbano, à luz dos responsáveis pela sua implementação e de seu conteúdo, apontando-lhe algumas potencialidades e vicissitudes.

1.1 O Espaço Urbano enquanto agente de mudanças

O espaço *habermasiano* de conflito social² transcende a mera composição conceitual pura. É necessário entendê-lo também como infra-estrutura, em nível físico, basal, que viabilizará (e designará) o choque dialético dos atores sociais³. Em outras palavras: o espaço físico-ambiental no qual os contendores sociais se postam influencia o modo como interagem e a síntese desta reação.

Apontamos que não é nova a idéia de que a conformação da cidade, em seus diversos elementos (edifícios, aparelhos, vias de circulação, postos de

² “Inicialmente eu construo dois tipos de arbitragem de litígios e formação coletiva da vontade, os quais não têm a pretensão de fazer valer um direito sancionado pelo Estado, nem o poder político jurídico, uma vez que formam apenas a base sobre a qual o direito e o poder político podem construir-se reciprocamente. Com Parsons, eu parto da idéia de que as interações sociais interligadas no espaço e no tempo encontram-se sob condições de uma dupla contingência. Os atores esperam uns dos outros que eles decidam, em princípio, desta ou daquela maneira. Por isso, toda a ordem social, dotada de padrões de comportamento até certo ponto estáveis, precisa apoiar-se sobre mecanismos de coordenação da ação – via de regra sobre a influência ou sobre o entendimento. E quando a coordenação não se efetua, surgem conseqüências na ação, que são experimentadas como problemáticas pelos próprios participantes. E quando a coordenação não se efetua, surgem conseqüências na ação, que são experimentadas como problemáticas pelos próprios participantes. Problemas de coordenação deste tipo aparecem em duas manifestações típicas. Ou se trata de regular um conflito na ação, provocado por orientações individuais inconciliáveis, ou está em jogo a escolha de uma realização cooperativa de fins coletivos (regulamentação de conflitos interpessoais versus persecução de objetivos e programas coletivos).” – HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. v. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. pp. 170-171.

³ “With them, we develop explanations by linking people’s actions in some way to the society which those people are a part. The concept of society used is one which treats society not just a general context for human activity, but as a specifically causal context of human activity, albeit a context whose specific causal characteristics are selectively activated by different human actions in particular times and places.” – FINCHER, Ruth. *Social theory and the future of urban geography*. IN *The Professional Geographer*. n° 39. v. I. Germantown: Routledge, 1987. p. 9.

trabalho, meio-ambiente), mantém estreita sintaxe com a orientação, direção e intensidade com a qual este processo dialético acontece: a arte já apontava neste sentido, em níveis cognitivos quase instintivos, o papel ativo e influenciador das infra-estruturas urbanas no desenvolvimento de uma democracia e, via de consequência, de uma cidadania social⁴. Tal desenvolvimento só chegou ao nível técnico-científico, com propriedade, pela primeira vez nos estudos da Escola de Sociologia de Chicago⁵, no qual se identifica pela primeira vez o “urbanismo” como uma forma diferenciada do viver humano.

1.2 Histórico do Espaço Urbano

Neste contexto, evidenciamos que o processo dialético do ator social urbano contou com a infra-estrutura urbana não só como suporte ou teatro de operações, mas como agente direto de sua forma e procedimento. A análise histórica, considerando as funções da cidade (política, comercial e financeira, industrial, pós-moderna), seja na Antiguidade Clássica, como nos dias atuais.

Começemos pela cidade política, de freqüente predominância no período Clássico.

1.2.1 A Cidade da Antiguidade Clássica

No período Clássico da história, um grande exemplo de infra-estrutura urbana é a Ágora. Pela técnica do urbanismo, a Ágora consistia em uma praça larga de acesso público, no centro da polis da Atenas Clássica⁶. A Ágora era uma estrutura física da polis ateniense.

A partir deste conceito físico de espaço público, permitiu-se a estruturação de conflitos sociais de tal forma a desencadear os modelos primitivos de democracia.⁷

⁴ EISNER, Will. *Contrato com Deus e outras histórias de cortiço*. São Paulo: Devir, 2008.

⁵ Não temos a pretensão de dizer que a Escola de Chicago fez a primeira abordagem científica do aglomerado urbano, considerando-o um fenômeno diferenciado dos demais, dada suas características. Até porque as considerações de SOJA (2003, 269-280) acerca do *synoikism* dão conta de que o estudo da disciplina do espaço urbano tem indícios de origem antediluviana. Entretanto, a abordagem do fenômeno urbano, segundo suas funções em relação ao seu habitante, pós-revoluções burguesas, foi especificamente (re)tomado pelo Departamento de Sociologia da Escola de Chicago. Neste aspecto, temos o icônico WIRTH, Louis. *Urbanism as a way of life*. IN *The American Journal of Sociology*. v. XLIV. nº. 1. Chicago: The University of Chicago Press, 1938. pp. 1-24.

⁶ “As is well known, the Agora was much more than just the ‘market-place’ of Athens: it was the civic centre of the polis, in which was concentrated in just a few acres all the business of religious, political, social, commercial and communal life. Symbolic of all this interaction is the engagement of Socrates himself with the Agora and its buildings, frequenting the bankers’ tables, the stoas and the neighbouring shops in his endless conversation, serving on the Council of Five Hundred, summoned to the Tholos by representatives of the Thirty, reporting to the Royal Stoa formally to acknowledge the charges against him, appearing in court, and finally being accommodated in the state prison” - MILLET, Paul. *The trial of Socrates revisited*. IN *European Review of History*. v. 12. nº 1. Germantown: Routledge, 2005. p. 41.

⁷ “Interessa-nos ressaltar que não eram conflitos de classe tradicionais, como os que opõem capitalistas e operários no mundo contemporâneo. Eram de outra ordem: embates, por assim

A se ter uma evidência da intensidade da sintaxe entre o elemento urbanístico Ágora (infra-estrutural) e o elemento político Democracia (supra-estrutural), as cidades-estado componentes da Magna Grécia desfrutavam de sistemas políticos similares à ou derivados da democracia ateniense. Nelas, a Assembléia de Cidadãos preocupavam-se, diretamente, em construir ou manter suas “ágoras” em prol da manutenção de seu dever de participação democrática.⁸

Passemos a observar a cidade em seu contexto medieval: a cidade comercial.

1.2.2 A Cidade Medieval

Na baixa-idade média, o excedente da produção agropastoril levou ao seu comércio nos *carrefours* e nas muralhas das antigas infra-estruturas (estradas e cidades) romanas⁹, bem como a massiva dispersão de poder político em células locais.

Nessa tônica, como forma de suportar e fomentar a própria cidade, por sua função comercial precípua, antigas infra-estruturas urbanas tornaram a aparecer, tais como: estradas, ruas, silos, cisternas e armazéns, como forma de comunicar ao que se chamou “rede” ou “liga” de cidades medievais conectadas por um comércio monetarizado.¹⁰ Uma designação infra-estrutural urbana mais complexa ainda foi o aparecimento decorrente das catedrais góticas, como ícones centrais destas cidades, que, dente outras funções de natureza política, tiveram o condão de aproveitar-se do influxo de pessoas que a cidade medieval comercial atraía, bem como erigiam-se como chamarizes àquela paróquia, fomentando a riqueza local pelas trocas no comércio.¹¹

Passemos à cidade industrial.

dizer, comunitários, mediados pelo pertencimento à cidade-estado. Isso equivale a dizer que tinham, sempre, um caráter econômico, ligado a interesses materiais concretos; um caráter ideológico, associado à dignidade e ao reconhecimento que a coletividade emprestava às diferentes categorias em seu interior; e um caráter político, pois o espaço de negociação ou de enfrentamento era público, dava-se no âmbito das regras mais gerais que regulavam o viver coletivo.” – GUARINELLO, Norberto Luiz. *Cidades-Estado na Antiguidade Clássica*. IN PINSKY, Jaime, PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto, 2008. p. 38.

⁸ A análise arqueológica dos sítios nos quais outrora localizou-se as cidades de Taormina, Siracusa, Segesta e Acragas, todas na Magna Grécia do conjunto insular Sicília-Sardenha revela estruturas da Pólis e Acrópole em muito semelhantes (categoricamente iguais) às análogas ateniense e tebana. Igualmente, todas elas desfrutavam do regime democrático escravista, no qual a cidade tinha funcionalidade predominantemente política. Neste senso: KERN, Arno Alvarez. *Arqueologia histórica nos sítios da Magna Grécia na Sicília: frentes de colonização, contatos inter-étnicos e intercâmbios culturais*. IN BAKOS, Margareth Marchiori, POZZER, Katia Maria Paim (Org.). *III Jornada de Estudos do Oriente Antigo: línguas, escritas e imaginários*. Porto Alegre: Edipucrs, 1998. pp. 23-38.

⁹ PIPES, Richard. *Propriedade e Liberdade*. Rio de Janeiro: Record, 2001. pp. 135-139.

¹⁰ “Segue-se que a ‘sociedade’ no seu conjunto, compreendendo a cidade, o campo e as instituições que regulamentam as suas relações, tende a se constituir em rede de cidades, com uma certa divisão da trabalho (tecnicamente, socialmente, politicamente) feita entre essas cidades ligadas por estradas, por vias fluviais e marítimas, por relações comerciais e bancárias.” – LEFEBVRE, Henri. *Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2009. p. 13.

¹¹ PIPES, Richard. *Propriedade e Liberdade*. Rio de Janeiro: Record, 2001. pp. 135-139.

1.2.3 A Cidade Moderna

No exemplo Moderno, de como a cidade pode ser vista como um “ator” social relevante, está a observação do papel das cidades no desenvolvimento dos modelos liberais britânico e francês. Em primeiro plano, observa-se a tentativa de domínio econômico e político da Inglaterra sobre a Ilha da Grã-Bretanha, após o episódio do Levante Jacobino: o parlamento, especialmente da ala Whig, promoveu ampla reforma urbana nas cidades da região ocupada das Highlands escocesas. Esta reforma urbana tinha tríplice função: a) garantir a segurança para; b) permitir a tentativa de aplicar o capital; c) de forma a promover o desenvolvimento (i.e. a industrialização e a instalação de teares). Ironicamente, para os dias atuais, a “Casa dos Comuns” classificou o episódio como “terrorismo urbano” e o utilizou largamente para promover esta urbanização em função de industrialização e controle, de maneira forçada.¹² Desnecessário dizer que a “reforma urbana” atingiu, especialmente, as cidades dos principais líderes do levante.

A relação entre o formato da cidade e a revolução urbana ficou ainda mais evidente no continente, quando observamos o caso de Paris e o papel da desta cidade nas seqüenciais revoluções Liberal e da Comuna de Paris.

A Revolução Liberal, cujo pináculo conflituoso ocorreu em 1789, na Queda da Bastilha, aconteceu em uma Paris de contornos e equipamentos urbanos de estrutura medieval, i.e. em descompasso com a atividade operária nascente. Nesta tônica, não foram poucos os autores que destacavam as ruelas estreitas e labirínticas, bem como os poucos acessos transfluviais, como fator agravante da ineficiência das tropas reais no controle do distúrbio civil causado pela turba revoltada.¹³

A segunda, caracterizada no descontrole violento das Jornadas Populares de 1848, que culminaram na Comuna de Paris (1871), também teve como ponto de alavancagem estratégica dos revoltados que tomaram controle da cidade, as estruturas e equipamentos urbanos. Desta vez, focado, mais predominantemente, no cinturão radial dos bairros populares em cerco às estruturas palacianas dos prédios públicos.¹⁴

¹² “At a national, British, level the establishment of villages in the Highlands also emerged as a matter of government policy in the 1750s. The first national programme for planned villages in the Highlands was established by the Annexed and Forfeited Estates Commission, 1752–84, in the aftermath of the Jacobite Rising, 1745–46. This was a shift in government policy in which ‘state sponsored terrorism gave way to state sponsored improvement’. The commissioners were tasked by the government with the social and economic improvement of 13 of the largest Highland estates forfeited to the state by rebel Jacobite clan chiefs.²⁸ The post-Culloden mentality behind the commission meant that the commissioners were principally Scottish Whig non-Highland landowners, who served out of duty to the national interest, both Scottish and British. The commissioners were to have a ‘particular attention . . . to the enlargement, or new erection of towns and villages’.²⁹ Following the end of the Seven Years War, 1756–63, the commission’s first settlements were populated with disbanded troops. Appropriately, the commissioners called these settlements *coloniae* after the Roman veteran settlements established to pacify conquered territory.” – MAUDLIN, Daniel. Robert Mylne, Thomas Telford and the architecture of improvement: the planned villages of the British Fisheries Society, 1786–1817. IN *Urban History*, nº 34, v. 3. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. pp. 458-459.

¹³ LEFEBVRE, Henri. *Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2009. p. 21.

¹⁴ LEFEBVRE, Henri. *Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2009. pp. 22-23.

É diante desta constatação que o *establishment* de Napoleão III contrata Haussman. O barão teria sua missão completa se não fosse pela região parisiense da “*Île de la Cité*”: tornar o espaço urbano de Paris não só modernizado, nos termos da época, como também aplicar-lhe conceitos capazes de melhorar o desempenho das tropas de controle de distúrbios civis. Foi neste momento de século XIX que nascia a Paris dos largos bulevares convergentes (e. g. Praça Charles De Gaulle, conhecida por *L'Étoile*).¹⁵

A se ter idéia da eficiência da infra-estrutura urbana voltada ao controle de distúrbios civis, ainda que o parisiense não abrisse mão de seu espaço dialético, na forma de protestos (como nos anos 60 e 70), Paris não veria outra revolução social tendo a violência por forma de expressão até o fim do século XX. Mesmo quanto a significância das revoltas ocorridas em Paris, há que se dizer que elas não tiveram o condão de imposição de um novo regime político.

No Brasil não foi diferente.

Dos múltiplos exemplos da urbe agindo significativamente no processo social brasileiro, temos por emblemático a mudança da capital federal da cidade do Rio de Janeiro para a cidade de Brasília, em 21 de abril de 1960.

Ao tempo do Palácio do Catete, o exercício do clamor popular tomava as ruas cariocas, concentradamente em bairros centralizados (Lapa, Catete, Cinelândia), ao ponto (não incomum) do descontrole civil duradouro¹⁶, carregando ao Estado e ao Governo desgastes (naturais, em um processo dialético evolutivo) que pretendia evitar.

Pelo que a tentativa de expansão do interior do Brasil, a partir de 1955, vem ao encontro de solucionar a questão do arrefecimento do espaço dialético

¹⁵ “O barão Haussman, homem desse Estado bonapartista que se erige sobre a sociedade a fim de tratá-la cinicamente como o despojo (e não apenas como arena) das lutas pelo poder, substituiu as ruas tortuosas mas vivas por longas avenidas, os bairros sórdidos mas animados por bairros aburguesados. Se ele abre *boulevards*, se arranja espaços vazios, não é pela beleza das perspectivas. É para ‘pentear Paris com as metralhadoras’ (Benjamin Péret). O célebre barão não esconde isso. Mais tarde, serão gratos a Haussman por ter aberto Paris à circulação. Essa não era a finalidade, o objetivo do ‘urbanismo’ haussmaniano. Os vazios tem um sentido: proclamam alto e forte a glória do poder do Estado que os arranja, a violência que neles pode desenrolar.” - LEFEBVRE, Henri. *Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2009. P. 23.

¹⁶ “A violência também predominou no combate ao povo da rua urbano, tanto o dos movimentos tradicionais, como a Revolta da Vacina, como o de movimentos modernos, como as greves operárias, como o da revolta dos marinheiros. A famosa expressão da época de que a questão social era questão de polícia tinha um sentido preciso: era o delegado de polícia que tratava do assunto de greves. Era com ele que grevistas tinham que negociar ou lutar. Mas a violência era menor do que no campo. O cenário urbano, a maior visibilidade, inclusive internacional por causa dos imigrantes, garantiam ao movimento operário maior proteção. Nas cidades não se verificavam os massacres dos sertões. Em todos esses movimentos, no entanto, emergia um traço comum: a incapacidade do regime em incorporar o povo da rua, o povo politicamente ativo.” - CARVALHO, José Murilo. *Os três povos da República*. IN HOMEM, Amadeu Carvalho, SILVA, Armando Malheiro da, ISAÍIA, Artur César (Coord.). *Progresso e Religião: a República no Brasil e em Portugal 1889-1910*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2007. p. 157.

urbano pela via da mobilização, do clamor da massa (ou até da violência urbana desencadeada): edificou-se capital nova, em local pouco povoado, de concepção urbanística adequada ao controle civil pela força¹⁷. Desta forma, desestimulou-se a postulação popular perante o Poder Central, seja pelo custo logístico que representa o Distrito Federal em relação à maioria da população costeira do Brasil, seja pela superioridade tática das tropas de controle de distúrbios civis quando Brasília se torna palco de protestos.

A análise acima torna-se mais evidente na medida em que é da própria dinâmica difusa e coletiva da cidade que se retira fundamentos para aceleração, modificação, ou, mesmo, início de um ciclo econômico *intra* ou *inter-cities*. A cidade também se torna motivo para a criação de uma determinada indústria, e não somente a indústria e o comércio são motivos para a geração da cidade.¹⁸

1.2.4 A cidade nominal

Por estes exemplos, e tantos mais, evidencia-se o conceito de que é o espaço urbano, considerado na sua infra-estrutura física, não só é fator relevante do jogo de forças do processo dialético, mas constitui a própria arena do jogo de forças dialético *habermasiano*, em sua expressão mais concreta, mais física.¹⁹

¹⁷ Ponto fulcral em qualquer Operação de Garantia da Lei e da Ordem, em sede de Controle de Distúrbios Civis (“CDC”) urbanos, é a movimentação de tropas da Força Tarefa (“FT”) (combinado Infantaria – Motorizada, A Pé ou Blindada - e Cavalaria – Hipomóvel, Motorizada, Blindada ou Aérea) pelas vias citadinas. Desta forma, quanto menor a possibilidade de bloqueio das vias urbanas (ruas, avenidas, alamedas, praças) e quanto mais concêntricas forem estas vias, menor a vantagem das tropas (regulares ou irregulares) causadoras do distúrbio civil.

Neste aspecto, o estudo cuidadoso do Plano Piloto de Brasília transparece a simplicidade de uma cidade, imutável em sua infra-estrutura básica (pelo instituto do tombamento), em dois eixos de avenidas, de forma a permitir a distribuição de tropas de CDC em tempo curto, bem como avenidas e praças largas e longas (e.g. o Eixo Monumental, considerada a via pública mais larga do mundo), o que dificulta a formação de bloqueios, barricadas, ou concentrações em turbas. Por outro lado, as mesmas infra-estruturas urbanas permitem manobras mais amplas e eficientes da FT, no emprego tático do CDC.

Neste sentido: RIGOTTI, Arthur Márcio. *O emprego dos meios blindados da cavalaria no combate urbano*. Monografia de Conclusão de Módulo. Rio de Janeiro: ESCEME, 2007. ; AMARAL, Cassio Diogo Cunha do. *O Emprego Operacional do Cavalo em Operações de Controle de Distúrbio e o Adestramento dos Esquadrões Hipomóveis*. IN *Giro do Horizonte*. Ano 1. Rio de Janeiro: ESAO, 2008. pp. 51-68. ; PEREIRA, Ângelo Maury. *Os Equipamentos Pesados da 11ª Companhia de Engenharia de Combate Leve para o emprego na desobstrução de vias urbanas durante Operações de Garantia da Lei e da Ordem*. IN *Giro do Horizonte*. Ano 2. V. I. Rio de Janeiro: ESAO, 2009. pp. 145-169.

¹⁸ JACOBS, Jane. *Strategies for cities*. IN *The American Economic Review*. V. 59. Nº 4, Part 1. Saratoga: American Economic Association, 1969. pp. 652-656.

¹⁹ “Western social theory has not just ignored the causal or explanatory power of synekism, it has until very recently been notoriously anti-urban, in the sense of avoiding any specifically urban explanations of social phenomena and societal development. To be sure, it is widely (and almost unavoidably) acknowledged that things take place IN cities, but with a few prominent exceptions (the old Chicago School and the writings of Henri Lefebvre come immediately to mind), rarely have social theorists recognized that cities in themselves have a causal impact on social life, that the historical development of human societies does not just take place in cities but is also, in significant ways, generated FROM cities, and more specifically from the stimulus of urban agglomeration.

Na sociedade atual, caracteristicamente aquela de atributos “democrática”, “de mercado” e “urbana”, um atributo comum é tido por fundamental às existências destas três decupagens, a saber: o pluralismo.²⁰

No entanto, o pluralismo implica em esvaziamento de um *ethos* social comum. Pelos atributos peculiares de reconhecimento intersubjetivo, imposição mediante mando ou força (sanção estatal), autoridade vinculante para execução (Estado Administrativo) e modelo descentralizado de tomada de decisão, o Direito “se mantém como substituto aos insucessos de outros mecanismos de integração.”²¹

Este é o papel predominante do Direito em sociedades pluralistas: mecanismo de integração social.

Na sociedade brasileira, o direito, a servir de mediador a esta construção da arena urbana, tem seu radical na Constituição Federal, a saber:

“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento

As Lefebvre asserted, the development of society is conceivable only in urban life, through the realization of urban society. Elsewhere he elaborates further, stating that all social relations remain abstract and unrealized until they are concretely expressed and materially and symbolically inscribed in lived space. Let us think about what these related assertions mean. As I read him, Lefebvre is saying that human society, indeed all forms of social relations and social life, originate, evolve, develop and change in the materially real and socially imagined context of the cities. They do so through what he would call the social production of urban space, a continuous and contentious process that is filled with politics and ideology, creativity and destruction, and with the unpredictable interplay of space, knowledge and power – if you will allow me a little plug for Foucault’s version of synekism.” – SOJA, Edward W. Writing the city spatially. IN City. v. 7. Issue 3. Germantown: Routledge, 2003. p. 275.

²⁰ Sobre a pluralidade, de classes ou grupos sociais, como atributo fundamental às sociedades de mercado: “A cisão absoluta entre trabalho vivo e trabalho cristalizado, valor de uso e valor da força de trabalho, que é característica de toda a economia mercantil, encontra sua forma mais perfeita na economia capitalista, ou seja, a elevação da produtividade do trabalho vivo pela acumulação do trabalho cristalizado, entra em contradição com ‘a própria finalidade da produção capitalista...a produção de mais valia’”. LOJKINE, Jean. *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 119.

Sobre a pluralidade, de classes ou grupos sociais, como atributo fundamental à Democracia: “Expressarei assim: *Plena inclusão. O corpo de cidadãos num estado democraticamente governado deve incluir todas as pessoas sujeitas às leis desse estado, com exceção dos que estão de passagem e dos incapazes de cuidar de si mesmos.*” – DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora UNB, 2009. p. 92.

Sobre a pluralidade, de classes ou grupos sociais, como atributo fundamental ao Urbano: “*The central problem of the sociologist of the city is to discover the forms of social action and organization that typically emerge in relatively permanent, compact settlements of large number of heterogeneous individuals. We must also infer that urbanism will assume its most characteristic and extreme form in the measure in which the conditions with which it is congruent are present. Thus the larger, the more densely populated, and the more heterogeneous a community, the more accentuated the characteristics associated with the urbanism will be.*” - WIRTH, Louis. *Urbanism as a way of life*. IN *The American Journal of Sociology*. v. XLIV. nº. 1. Chicago: The University of Chicago Press, 1938. p. 9.

²¹ HABERMAS, Jürgen. *Introdução*. IN MEYER, Emilio Peluso, MARÇAL, Antonio Costa (Trad.). *RIPE Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*. V. 41. Nº 48. Bauru: IPE, 2007. p. 134.

básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.”

Os habitantes da cidade, por sua vez, encontram-se regulados em outro preceito constitucional, a saber:

“**Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

“**Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)”

Pelo comando constitucional, somos encaminhados a raciocinar que esta (comprovada) influência da infra-estrutura urbana no espaço dialético *habermasiano* deveria garantir que atores sociais brasileiros conflitem suas intenções em um ambiente de pluralidade, bem como que estas discussões sejam orientadas à promoção da própria pluralidade (dentre outros atributos sociais), haja vista esta necessidade premente como fator fundamental da democracia.²²

²² “O direito moderno deve permitir igual distribuição de direitos subjetivos a todos. Tais liberdades funcionam como cinto de proteção para a busca de cada pessoa por suas próprias preferências

Algumas conclusões prelibatórias emergem deste raciocínio:

Por primeiro, dada a própria característica de pluralidade, o processo dialético não se dará em uma arena na qual os contendores gozarão de capacidades iguais ou equivalentes de choque: exemplo básico é de que alguns têm o Direito de Propriedade de espaços da cidade, outros não. Tampouco o produto do processo dialético terá a finalidade vinculada de equalizar as pessoas, pois se trata de um jogo de poder.

No entanto, sob pena de colapso do próprio ambiente urbano e da democracia que ele sustenta, o produto do processo dialético deverá garantir, em seu nível infra-estrutural (*i.e.* o equipamento urbano), ao menos o acesso de qualquer cidadão para a contenda dialética, de forma a legitimar o processo decisório, fomentando ao reconhecimento do *handicap* deste, se hipossuficiente, sob pena dessa conformação urbana se tornar inválida e/ou inadequada (a depender da fase) ao ordenamento jurídico democrático e ao próprio desenvolvimento da cidade.

Por segundo, percebemos uma norma jurídica cujo fundamento de validade encontra-se, dentre outros, em sua finalidade. Uma norma que se categoriza em relação a uma finalidade integrativa trata-se, em maior ou menor grau de aproximação, de uma “política pública”²³. Sendo a política pública um fenômeno normativo típico de posturas políticas sociais²⁴ (em contraposição, mas não antagonismo, às políticas liberais), e dado o fato de que o fenômeno da orientação normativa a algum objetivo social e materialmente realizável é formalmente julgado como constitucional, torna-se claro o porquê do Estado Brasileiro ser, em um critério mais abrangente de classificação, um Estado Social de Direito.²⁵

e orientações de valor e, com isso, se ajustam ao modelo de tomada de decisão descentralizada (que é especialmente exigido para sociedades de mercado).” – HABERMAS, Jurgen. *Introdução*. IN MEYER, Emilio Peluso, MARÇAL, Antonio Costa (Trad.). *RIPE Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*. V. 41. Nº 48. Bauru: IPE, 2007. p. 134.

²³ “Em vista do quanto foi dito, evidencia-se que para o estudioso do direito é extremamente difícil sintetizar em um conceito a realidade multiforme das políticas públicas. Uma política pública carrega, necessariamente, elementos estranhos às ferramentas conceituais jurídicas, tais como os dados econômicos, históricos e sociais de determinada realidade que o Poder Público visa atingir por meio de programa de ação.” – BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em Direito*. IN BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 46.

²⁴ “A política pública é um fenômeno oriundo de um determinado estágio de desenvolvimento da sociedade. É fruto de um Estado complexo que passa a exercer uma interferência direta na construção e reorientação dos comportamentos sociais. O Estado passa para além do seu papel de polícia e ganha uma dinâmica participativa na vida social, moldando o próprio quadro social por uma participação distinguida pelo poder de impor e pela coerção.” – DERANI, Cristiane. *Política pública e norma pública*. IN BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 131.

²⁵ Apesar de não sermos afeitos a labéis e categorizações absolutas dos fenômenos (jurídicos), utilizaremos a expressão classificatória do modelo de Estado Brasileiro como forma didática e prática de nos referirmos ao Estado Brasileiro, em considerando seus princípios e políticas consagrados em Estatuto constitucional. No entanto, fazemos, como ressalva e referência ao estudo, as considerações sobre o movimento crescente do “Estado Regulador” que permeia a ação governamental no Brasil. Neste senso: BERCOVICI, Gilberto. *Planejamento e políticas públicas: por*

E o que implica esta finalidade social da norma edificadora no espaço dialético *habermasiano* na construção/reconstrução da cidade?

Como dantes verificado, a aplicação dos conceitos sociais à edificação da cidade visa permitir a edificação de um espaço no qual se discuta e se viabilizem valores eminentemente sociais.

Estes valores, por sua vez, encadeiam-se nos art. 6º e 7º, da CF/88:

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...)”

No Brasil, ainda há um fator a mais a ser considerado: vale dizer que os valores sociais e liberais, pensados no nível econômico de eficiência de alocação de recursos, capital e mão-de-obra, denotam uma nova categoria de direitos e objetos jurídicos valiosos e passíveis de proteção. Tais direitos, em sua grande parte despersonalizados, foram labelados de “Direitos Difusos”²⁶, “Direitos Coletivos”²⁷ ou ainda “Direitos Individuais Homogêneos”²⁸. São exemplos significativos destes direitos o “Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado” (art. 227, da CF/88), o Direito ao Equilíbrio de Mercado e à Livre Concorrência (art. 170, da CF/88), e o Direito ao Bem-Estar dos habitantes da cidade (art. 182, da CF/88).

Conclui-se que qualquer processo que tenha o poder de construir ou alterar a cidade passará, efetivamente, pelo crivo de orientação a cada qual destas finalidades. Somente deste modo é possível criar, no aglomerado urbano, e de acordo com o Direito, um espaço físico capaz de servir como e à arena dialéti-

uma nova compreensão do papel do Estado. IN BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.* São Paulo: Saraiva, 2006. pp. 148-155.

²⁶ “[S]ão interesses ou direito ‘transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato’. Os interesses difusos compreendem grupos menos determinados de pessoas (...), entre as quais inexistente vínculo jurídico ou fático preciso. São como um feixe ou conjunto de interesses individuais, de objeto indivisível, compartilhados por pessoas indetermináveis, que se encontram unidas por circunstâncias de fato conexas.” – MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em Juízo.* São Paulo: Saraiva, 2009. p. 53.

²⁷ “Em sentido lato, ou seja, mais abrangente, a expressão *interesses coletivos* refere-se a interesses transindividuais, de grupos, classes ou categorias de pessoas. (...)

Ao mesmo tempo em que se admite esse conceito amplo de interesses coletivos, o CDC, entretanto, introduziu também um conceito mais restrito de interesses coletivos. *Coletivos, em sentido estrito, são interesses transindividuais indivisíveis de um grupo determinado ou determinável de pessoas, reunidas por uma relação jurídica básica comum.*” – MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em Juízo.* São Paulo: Saraiva, 2009. p. 55.

²⁸ “[I]nteresses individuais homogêneos são aqueles de grupo, categoria ou classe de pessoas determinadas ou determináveis, que compartilham prejuízos divisíveis, de origem comum, normalmente oriundos das mesmas circunstâncias de fato.” – MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em Juízo.* São Paulo: Saraiva, 2009. p. 56.

ca suficientemente pluralista a formação de opiniões e conflitos geradores de normas em autêntico processo democrático.

É nesta tônica que a CF/88 constitucionalizou a política urbana: haja vista que a maior parte da população brasileira reside em cidades²⁹, é evidente que o espaço urbano, como ator social propriamente dito, toma importância para o processo decisório (dialético) de orientação estatal e governamental.

Retiramos o sentido que viabilizará as normas de política urbana no país do art. 182, da CF/88. Esta norma servirá de vetor, ou veículo, para a construção de políticas públicas complexas, visando o incremento da cidadania pela consecução de direitos sociais. Para que estas políticas tomem corpo de preceito reconhecido e, por processo hermenêutico, norma jurídica, os seguintes instrumentos são viabilizados pelo art. 182, da CF/88.

Revela-se, então, que a construção da cidade, em si, constitui-se num direito de cidadania (que, dentre outros atributos, é instrumental em relação ao próprio Direito à Democracia), posto que é na cidade que devem ser discutidas e conflitadas as ideologias, opiniões, posturas que desenvolvem a sociedade, as normas (regras, princípios e políticas públicas) que incrementarão os próprios direitos de cidadania, como acesso ao próprio espaço dialético de discussão. É neste sentido que afirmamos que o Direito à Cidade está contido, matematicamente, no Direito à Cidadania³⁰.

Neste ponto, é adequado perguntarmos: ao encargo de qual ator social está a construção da cidade, do espaço público urbano?

²⁹ De um universo de 169.799.170 habitantes do Brasil, 137.953.959 habitavam em locais urbanizados. Trata-se de proporção de 81,2453% de “urbanóides” no Brasil. – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico de 2000. Brasília: IBGE, 2000. Internet <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/tabelabrasil111.shtm>>. Acesso em 30 de abril de 2010.

³⁰ “Atualmente, a cidade ou urbe englobam a essência da vida de seus moradores, de forma global e holística, e, por meio dela, pode-se alcançar a dignidade da pessoa humana.” – MASCARENHAS, Luciane Martins de Araújo. *Desenvolvimento Sustentável: estudo de impacto ambiental e estudo de impacto de vizinhança*. Curitiba: Letra da Lei, 2008. p. 145.

2. O MOMENTO ATUAL DA CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Já apresentamos que todo o espaço urbano é, em maior ou menor grau, público, posto que os valores de troca decorrentes deste espaço não só estão adstritos às funções sociais, mas aos objetivos das políticas públicas também.

No entanto, observa-se em ambientes urbanos ao redor do mundo uma tendência de construção do espaço público pela iniciativa privada.

Na tônica de nossa análise, temos o exemplo comparativo das cidades francesas, quando verificado uma tendência em produção de espaços urbanos não só pelo capital privado, mas, também, de acessos exclusivos à determinada parcela populacional que não o todo povo urbano.³¹

No Brasil, um movimento de evidente expansão imobiliária em grandes centros urbanos foi objeto de estudo (tomando por base a cidade de São Paulo), cuja conclusão, dentre várias, é de que, atualmente, o mercado imobiliário que tende a impor mais e maior influência na configuração do espaço público urbano.³²

O ponto comum, em breve suma, é a constatação de um movimento de instalação de estruturas e equipamentos urbanos, horizontais (como bairros e condomínios fechados, sociedades imobiliárias) ou verticais (beirando às arcológicas solerianas), criando microrregionalidades fechadas, ou, impropriamente, “cidades dentro da cidade”.

Estas estruturas acabam por interromper os influxos infra-estruturais funcionais da cidade, e, via de conseqüência, o espaço dialético e democrático necessário ao desenvolvimento da cidade: a uma porque concentra e “engessa” uma porção mais homogênea de grupo social, que não vais mais conflitar com

³¹ *“De nombreux autres s'accordent sur une tendance de l'urbanisme post-moderne à un mode de production privé des espaces urbains, dans une logique de marchandisation (...) et em réponse à certains maux de la ville comme l'insecurité (...).*

A cette première dimension opérationnelle s'em ajoute d'autres, liée notamment aux strategies sécuritaires. Les acteurs de la promotion immobilière ont ainsi largement diffusé, en les caricaturant, les théories de l'espace défendable pour populariser les solutions de sécurité privée des lotissements, entraînant avec eux urbanistes, municipalités et sociétés de sécurité.

*De plus em plus observables dans Le périurbain, la multiplication des immeubles sécurisés et des lotissements développant des morphologies d'enclaves se perçoit comme une manifestation physique, visible de la retractation des espaces publics au profit des espaces privés.” - LE GOIX, Renaud, LOUDIER-MALGOUYRES, Céline. La production privée des espaces publics. IN *Annales de la Recherche Urbaine*. n° 99. La Défense: PUCA, 2005. p. 29.*

³² *“A ação dos distintos agentes imobiliários urbanos sobre o processo de produção do espaço - através do processo triádico de homogeneização, fragmentação e hierarquização deste espaço - foi analisada tendo como pano de fundo a influência das distintas relações entre tais agentes e o capital financeiro. Foi possível constatar, através da análise de dados, que tal influência é real, ou seja, que a produção do espaço no município de São Paulo tornou-se mais fragmentada, hierarquizada e homogeneizada (através dos grandes projetos imobiliários, da padronização arquitetônica e da homogeneização socioeconômica) devido à ação dos agentes imobiliários urbanos, ação essa que possui certa correspondência com o tipo de relação estabelecida com o capital financeiro e com o mercado de capitais.” - BOTELHO, Adriano. *O Urbano em fragmentos*. São Paulo: Annblume/Fapesp, 2007. p. 289.*

os demais grupos sociais citadinos, impedindo um convívio dialético necessário de diversidades, criando uma dinâmica de “guetos” (para ricos e/ou pobres), pernicioso, em fluxo “endo-grupo vs. exo-grupo”³³; a duas pois genericamente reduz a orientação e acesso da cidade amiúde, restringindo políticas públicas e ação de equipamentos urbanos dinâmicos (tais como linhas de energia e comunicação, corredores de transporte público, etc.), pela criação de grandes gargalos físicos; a três, pois especificamente fornece equipamentos urbanos dinâmicos (tais como linhas de energia e comunicação, corredores de transporte público, etc.) àqueles poucos encastelados nas microrregionalidades, não por via estatal, mas por via contratual, com consequência de esvaziamento do sentido político estatal, de juiz do espaço de conflito dialético³⁴.

Como esta circunstância implica na cidade e, em termos jurídicos, no Direito à Cidade de cada qual?

3. DIREITO À CIDADE: DIREITO DE QUEM?

À evidência da supremacia do mercado na disciplina do espaço urbano, observamos a instrumentalização estatal das Parcerias Público Privadas (“PPP”).

Instituída pela Lei nº 11.079/2004, as PPP visam a instrumentalização de uma Política Pública pelo capital privado, nos termos de um contrato administrativo. Este capital privado será, por sua vez, remunerado pelo Estado pela execução do empreendimento da PPP.

A PPP possui certas limitações de procedimento e conteúdo, amiúde descritas por Nascimento (2006, pp. 64-65)³⁵, sendo que nos interessam, como forma de medir sua magnitude e grau interferência sócio-econômica, os que seguem:

³³ “A perspectiva de políticas para a cidade traz o desafio não apenas da descentralização, mas também da prática da justiça social em terreno tradicionalmente marcado pelas desigualdades e estigmas que dividem a cidade entre pobres e ricos, feios e bonitos, cultos e incultos, bregas e chiques.” - KOGA, Dirce. *Cidade entre territórios de vida e territórios vividos*. IN *Revista Quadrimestral de Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2002. p. 28.

³⁴ “Sin embargo, el impacto de esta configuración va mas allá de los efectos de profundización y reconfiguración de la segregación socio-espacial, y limita la permeabilidad entre los territorios populares y el resto de la ciudad. Por otro lado, frente a esta formación de enclaves fuera del control territorial estatal se opone el otro extremo Del espectro sócio-económico: la auto-segregación de las élites y de las clases medias que generan por su parte territorios también fuera del alcance del control del Estado (...). Lugares seguros son identificados como aquellos espacios exclusivos y cerrados, los cuales la multiplicidad de la ciudad no logra penetrar. (...) Entre estos dos pólos, la ciudad de las calles que se estructura a partir de espacios y equipamientos públicos agoniza, expuesta y desprotegida por no contar ni con comandos o milicias, ni con los aparatos sofisticados de los ejércitos de seguridad privada. (...) La fragmentación socio-política territorial resultante desta configuración representa no sólo una nueva forma de estructuración urbana, sino también un desafío para la noción de ciudad en sí misma, (...)” – ROLNIK, Raquel. *La Democracia en el filo de la navaja: límites y posibilidades para la implementación de una agenda de reforma urbana em Brasil*. IN *EURE*. V. XXXV. Nº 104. Santiago: EURE, 2009. p. 22.

³⁵ NASCIMENTO, Edson Ronaldo. *Entendendo as Parcerias Público-Privadas (PPPs)*. IN *Revista de Direito e Política*. v. X. Rio de Janeiro: Gazeta Juris, 2006. pp. 64-65.

- a) Prazo: de cinco a trinta e cinco anos;
- b) Preço: mínimo de R\$ 20.000.000,00;
- c) Forma de remuneração: espécie, cessão de créditos tributários, outorga de direitos (inclusive sobre bens públicos);
- d) Garantias: Fundo Garantidor de Parcerias (na esfera Federal), até o limite de R\$ 6.000.000.000,00;
- e) Contratação: precedida de licitação, na forma da Lei nº 11.079/04 (concorrência), aplicando-se subsidiariamente a Lei nº 8.987/95.

Em meio urbano, admitimos que uma PPP está adstrita aos ditames da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade)³⁶.

Ou seja, ao implementar uma PPP, não só objetivar-se-á a (re)construção de um espaço público, mas, sim, a construção deste com a meta de cidadania social urbana evidenciada na Constituição Federal (e repetida no Estatuto da Cidade), pelos instrumentos que a Lei 10.257/01 determina.

Assim sendo, temos a Lei 10.257/01 a determinar os objetivos de uma política pública em meio urbano:

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

(...)

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

(...)

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos

³⁶ “Lei nº 10.257/01. Art. 1º. Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, 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”

ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

(...)

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.”

É, por demais evidente, que qualquer Política Pública (e isto significa o plano, o planejamento, o projeto e o processo) que implique em alteração significativa dos elementos da cidade, inclusive os infra-estruturais que tratamos, deve:

a) Ser legitimada por um processo de ação comunicativa no qual os diversos segmentos da população local, influenciada pelo empreendimento, em representação coletiva³⁷, discutirão problemas e soluções urbanísticos, em um exercício dialético e democrático direto;

b) A discussão e sua síntese serão, necessariamente, orientados pelos art. 6º e 7º, da Constituição Federal, por força de expressão escoreita (“interesse social”) dos incisos III, IV e XVI, do art. 1º, da Lei nº 10.257/01.³⁸

Em última análise, e pela coerência do todo construído até então neste ensaio, uma PPP, pela magnitude do projeto que a justifica, constituirá veículo à implementação de uma Política Pública urbana, que, por sua vez, deve ter um objetivo de interesse social e a participação popular como forma de legitimação e fomento à democracia.

³⁷ A representação popular aqui referida trata de contornos eminentemente Democráticos-Poliárquicos, pelas organizações representativas de terceiro setor. Não se imagina, evidentemente, todos os cidadãos de determinado município reunidos, obrigatoriamente, no Paço Municipal (ou em qualquer outra “ágora”) para, objetivamente, decidir acerca de uma política pública. Trata-se de uma situação inviável. Daí que, dentre outras razões, o terceiro setor tem sua posição privilegiada de representação e participação em matéria de políticas públicas. É o rol do art. 5º, da Lei nº 7.347/85 um grande exemplo da aplicabilidade deste conceito. Neste senso: “Outros atores do sistema neocapitalista não possuem, individualmente, essa capacidade de autodeterminação, nem do ponto de vista econômico nem do ponto de vista das suas relações com os poderes públicos. Desse modo, a defesa de seus interesses só pode ter lugar através da mediação e, muitas vezes, da mediatização de certas associações. Entre esses atores, encontram-se as empresas à margem do primeiro estrato, as classes trabalhadoras de distinta espécie, os agricultores, os consumidores, certas camadas inferiores da classe média etc. Não vamos nos referir a todos eles.” – GARCÍA-PELAYO, Manuel. *As transformações do Estado Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. pp. 63-64. Sobre Poliarquia: COSTA, Marcos José da. *A Transfiguração do conceito de Democracia: noções sobre Democracia Deliberativa*. IN *Revista da Escola Superior do Ministério Público*. Ano 2. São Paulo: Escola Superior do Ministério Público, 2009. pp. 259-263.

³⁸ No mesmo sentido de metas urbanísticas programáticas: “O *caput* do art. 2º fixa como objetivo da política urbana o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Nas funções sócias da cidade se entrevê a cidade como *locus* não somente geográfico e de mera reunião de pessoas, mas como espaço destinado à habitação, ao trabalho, à circulação, ao lazer, à integração entre os seres humanos, ao crescimento educacional e cultural.” – MEDAUAR, Odete. *Diretrizes Gerais (arts. 1º a 3º)*. IN MEDAUAR, Odete, ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coord.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001 – comentários*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. pp. 25-26.

No entanto, a teoria não se reproduz em prática.

A tomar para a análise o procedimento de concessão que operacionaliza, juridicamente, uma PPP, o cidadão, em sua representação direta ou por meio do terceiro setor, não tem como influir na relação Poder Concedente-Concessionário enquanto na fase licitatório-concorrencial. Exceto em momentos específicos anteriores à licitação, e nas questões posteriores à licitação que equiparam os conceitos de cidadão e usuário e consumidor, não há um único momento no qual este processo de escolha do prestador do serviço público contemple a participação social direta.

Tal redução do Direito à Cidadania, neste caso das PPP como ataque direto ao Direito à Cidade, dá-se porque a PPP vincula-se ao fenômeno jurídico-administrativo da Concessão³⁹ ⁴⁰, e, como tal, ao contrato administrativo e seus ditames atualmente postos. Ditames estes que respondem a uma dinâmica administrativa de paradigmas liberais.

A Constituição Federal objetivou o interesse social como meta da Sociedade Brasileira (o que, como visto acima, a qualificaria como um Estado Social e, via de consequência, dirigente e provedor). Neste caso,

“[o] importante a assinalar é que, na estrutura do Estado Dirigente, a lei perde sua majestade de expressão por excelência de soberania popular, para se tornar mero instrumento de governo. A grande maioria das leis insere-se, hoje, no quadro de políticas governamentais e tem por função não mais a declaração de direitos e deveres em situações jurídicas permanentes, mas a solução de questões de conjuntura (*Massnahmegesetze*), ou então o direcionamento, por meio de incentivo ou desincentivos, das atividades privadas (*Lenkungs-gesetze*), ou ainda a regulação de procedimentos no campo administrativo (*Steuerungsgesetze*). mas, de certa forma antagônica, consagrou um Direito Administrativo formalista e liberal, que não admite a política pública como instrumento próprio a preencher-lhe o requisito de legalidade.”⁴¹

³⁹ Com as devidas reservas feitas a não existência de um modelo de concessão que possa ser tido como “padrão”, seja pela evolução do modelo econômico, da função do Estado, ou do próprio dinamismo exigido ao Direito Administrativo, define-se concessão de serviço público por “um contrato plurilateral, por meio do qual a prestação de um serviço público é temporariamente delegada pelo Estado a um sujeito privado que assume seu desempenho diretamente em face dos usuários, mas sob controle estatal da sociedade civil, mediante remuneração extraída do empreendimento, ainda que custeada parcialmente por recursos públicos.” – JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria Geral das Concessões de Serviço Público*. São Paulo: Dialética, 2003. p. 96.

⁴⁰ “É fundamental esclarecer que há duas categorias de PPP’s: a concessão patrocinada e a concessão administrativa. Na patrocinada, o agente privado arca com os custos da construção e implementação do empreendimento e o setor público complementa a receita auferida com a tarifa cobrada de modo a cobrir os custos operacionais, de manutenção, a amortização do investimento e garantir uma taxa de retorno compatível. Na concessão administrativa, que são contratos de prestação de serviços tradicionais, o agente particular constrói e administra. O setor público remunera sem cobrança de tarifa.” – BENJÓ, Isaac. *Parcerias Público-Privadas – Uma forma de apropriação de eficiência pelo Estado*. IN *Revista de Direito e Política*. v. XI. Rio de Janeiro: Gazeta Juris, 2006. pp. 111-112.

⁴¹ KOMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. IN *Revista de Informação Legislativa*. a. 35. nº 138. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do

Poder-se-ia, no conceito acima, pensar que a espécie normativa reconhecida como útil à viabilização das metas deste Estado Dirigente, a saber, a política pública decorrente do art. 182., da CF/88, serviria de parâmetro à apreciação judicial de atos ou omissões da Administração maculados de inconstitucionalidade quanto aos objetivos. No entanto, O Supremo Tribunal Federal aponta a teoria da “invasão de poderes” para fundamentar que o Tribunal Constitucional não pode decidir por questões políticas, ou, mesmo, suprir lacunas decorrentes de inércia do outros Poderes.⁴²

Esta circunstância retira a qualidade da política pública, i.e. a vinculação da ação estatal aos objetivos sociais, que necessariamente interessa ao Estado Dirigente, reduzindo o Direito Administrativo à zona da escala evolutiva de direitos inferior aos demais segmentos, chegando ao esquizofrênico ponto de reconhecer um “direito ao meio ambiente equilibrado”, ao “ao patrimônio e privacidade genética”, “ao bem-estar do habitante da cidade”, sem ter os meios suficientemente eficientes a implementá-los no todo possível.⁴³

Logo, tem-se a incoerência do usuário do serviço público decorrente da PPP, objeto da concessão, apesar de reconhecido como parte da relação plúrima do contrato de concessão⁴⁴, em nada pode interferir na escolha do prestador.

Em outras palavras, adequadas a este trabalho: o cidadão não exerce vontade sobre aquele que é legalmente (mas de legitimidade questionável) escolhido e habilitado a construir seu tão importante espaço urbano. Não incommum, este particular “escolhido” não só impõe sua forma de construção, como o Estado também lhe exige um “projeto” a ser construído.⁴⁵

Este descompasso administrativo reflete-se, imediatamente, na execução e fiscalização da política urbana: uma vez que o preceito normativo só pode ser interpretado como “norma regra” ou “norma princípio”, e nunca como “política pública”, como categoria autônoma, será impossível discutir em nível jurídico a sua validade e eficácia de aplicação.

Por seu turno, lembramos que os objetivos sociais de construção do espaço dialético urbano são implementados por políticas públicas.

Senado Federal, 1998. p.45.

⁴² KOMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. IN *Revista de Informação Legislativa*. a. 35. nº 138. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 1998. p. 46.

⁴³ No mesmo senso: “A Administração Pública (e o direito administrativo) está voltada para o modelo liberal de proteção dos direitos individuais em face do Estado, não para a implementação dos princípios e políticas consagrados na Constituição.” - BERCOVICI, Gilberto. *Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado*. IN BÜCCLI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. pp. 148-155.

⁴⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria Geral das Concessões de Serviço Público*. São Paulo: Dialética, 2003. p. 554.

⁴⁵ Dos inúmeros exemplos que a literatura comenta, os mais próximos e ilustrativos são as áreas destinadas às arenas esportivas dos Jogos Panamericanos do Rio de Janeiro, bem como os “projetos aprovados” dos Estádios que sediarão a Copa do Mundo de 2014: malgrado alguns destes últimos ser de natureza privada, a alteração na dinâmica da cidade que suas reformas e ampliações propõe não o é.

É evidente a conclusão de como se esvaziou o conteúdo jurídico administrativo das políticas públicas, de forma a gerar o risco de esvaziamento da cidadania em meio urbano.

Tal situação gera conseqüências jurídicas. Analisemos uma delas.

4. Da dependência da “Função Social da Propriedade”

O marco original da Função Social da Propriedade, como tal é interpretada hodiernamente, pode ser identificada na doutrina do final do século XIX e início do século XX, em especial, mas não somente, nas idéias de Léon Duguit:

“Na obra *Las transformaciones de derecho público y privado*, Duguit traz para o direito de propriedade a idéia de função social, buscando superar a noção de direito subjetivo, que tinha como ‘metafísica’, por conta do pensamento então disseminado, de que a propriedade seria um dos direitos naturais e imprescritíveis do homem (...).”⁴⁶

Este conceito não nos limita de, historicamente, encontrar origens mais profundas e antigas de que o reconhecimento dos Direitos Fundamentais encontra seus limites materiais na realização dos Direitos Sociais.⁴⁷

Do conceito acima, podemos entender que a “Função Social da Propriedade” pressupõe que o conteúdo e circulação econômica da propriedade, e, via de conseqüência, o mercado, respeitarão limites dos direitos sociais e pautar-se-ão pelo desenvolvimento destes Direitos, em evidente critério de finalidade.

Retomemos o conceito anterior de que o modo de consecução dos Direitos Sociais é o instrumental impõe, como necessário, o instrumental normativo afeito às políticas públicas.

Malgrado o conceito de Políticas Públicas, não se vislumbra como norma integradora do conceito de Função Social da Propriedade qualquer possibilidade real de uma implementação programática estatal, i.e. um ato da Administração, limitar o Direito à Propriedade previsto no art. 5º, XXII, da CF/88.⁴⁸

⁴⁶ ERENBERG, Jean Jacques. *Função Social da Propriedade Urbana: municípios sem plano diretor*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2008. p. 114.

⁴⁷ “A evolução que se segue a partir daí corresponde à luta pela ampliação dos beneficiários dos direitos humanos, para buscar o exercício dos direitos à liberdade, à segurança e à propriedade não apenas aos ricos e bem nascidos, mas a todos os membros da comunidade. Essa é a tônica dos direitos humanos de ‘segunda geração’, cuja positividade nas constituições marca o século XX.” - BUCCI, Maria Paula Dallari. *A Comissão Brundtland e o conceito de desenvolvimento sustentável no processo histórico de afirmação dos direitos humanos*. IN DERANI, Cristiane, COSTA, José Augusto Fontoura (Orgs.). *Direito Ambiental Internacional*. Santos: Leopoldianum, 2001. p. 52

⁴⁸ Pelo Direito Brasileiro, decorrente de uma interpretação do art. 5º, XXIII, em relação ao *caput*, não há limitação de propriedade que não seja decorrente de Lei. Tal conceito pôde ser evidenciado na discussão sobre a constitucionalidade da alíquota de IPTU progressivo em diversas capitais brasileiras: O STF firmou o entendimento – a partir do julgamento do RE 153.771, Pleno, 20-11-96, Moreira Alves – de que a única hipótese na qual a Constituição admite a progressividade das alíquotas do IPTU é a do art. 182, § 4º, II, destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.”

Logo, no Direito Brasileiro, a Função Social da Propriedade obedece à critérios de legalidade clássica, assim entendidos em uma hermenêutica jurídica lógico-formal. Critérios, estes, inábeis à implementação de uma cidadania em caráter social.

Não obstante esta incompatibilidade entre meios jurídicos e fins, a Função Social da Propriedade tende a uma superexposição, haja vista a inocuidade da aplicabilidade dos demais direitos do art. 5º (de natureza impropriamente “pública”), da CF/88, que não a propriedade.

Sem embargo da importância das origens desta hipertrofização, neste trabalho é importante analisarmos as conseqüências para o atual acesso à cidadania urbana brasileira.

Admitir que todos (ou grande número) dos direitos e deveres sociais e difusos derivam ou estão contidos na Função Social da Propriedade, enquanto, até, seu fundamento, é reduzir, novamente, a cidadania e seu exercício a uma dinâmica exclusivamente de mercado. Isto porquê:

a) Admitiria, por pressuposto, à construção de um ambiente cidadão, necessariamente, uma privatização dos meios de produção: só a propriedade circulante, controlada e limitada por orientação social, seria capaz de gerar uma dimensão de acesso à cidadania.

Tal asserção, conforme análise de OLIVEIRA (1998, p. 22)⁴⁹, é falsa, na medida em que atividades direcionadas e tipicamente estatais, seja pela sua natureza estratégica, seja pela característica essencial e/ou deficitária, tenderiam a regime regulatório amplo, o que, novamente, reduziria as condições de “cidadão” à sinonímia de “consumidor”. Oliveira ainda dispõe, neste mesmo sentido, que alguns “custos internos de produção” podem e devem ser socializados como forma de agregar qualidade de vida ao cidadão, na forma de salário indireto.

Ora se não é o adequado equipamento e serviço urbano uma forma de socializar algumas formas de “custo interno da produção”.

b) A propriedade, por maior que seja a orientação social do mercado, visa, quando circulada, lucro/proveito/replicação⁵⁰. E, assim sendo, os mandamentos principiológicos (que são mecanismos normativos de referência, auto-aplicáveis em um modelo ótimo, no limite da possibilidade pelo agente implementador, nunca menos⁵¹) de características sociais nunca estariam plenamente satisfeitos pois, ainda, obedecer-se-ia à lógica do lucro/proveito/replicação antes de ser realizados.⁵²

(AI 456.513-ED, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 28-10-03, 1ª Turma, DJ de 14-11-03). RE 192.737, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 5-6-97, Plenário, DJ de 5-9-97.

⁴⁹ OLIVEIRA, Francisco de. *Os Direitos do Anti-Valor*. São Paulo: Vozes, 1998. p. 22.

⁵⁰ LOJKINE, Jean. *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1997. pp. 276-278.

⁵¹ DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 48.

⁵² O capital e suas novas formas financeiristas desenvolvem a infra-estrutura urbana de forma a maximizar o proveito e o lucro, tendo por instrumentos, inclusive, monopólios e outras distorções de mercado. Para que tal circunstância funcione, além da incapacidade institucional de ação, há

Podemos, agora, analisar as restrições às políticas urbanas que o desbalanceamento entre capital público e privado, com predomínio deste, provoca na dinâmica do Direito à Cidade.

5. A Apropriação Descontrolada da Cidade

A percepção é de que a cidade brasileira, materialmente desenvolvida, não está orientada à construção do espaço público dialético. A lógica por trás desta conclusão é simples: a construção do espaço público pelo capital é necessariamente orientada por uma dinâmica de maximização de rentabilidade e minimização de custos de produção.

Tomemos o foco do custo: à exceção do próprio terreno urbano, o maior custo da construção civil do país é a mão de obra⁵³. À leitura dos indicadores publicados pelo próprio órgão do setor, em primeira vista, observa-se que está excluído do cômputo geral da obra o custo pela correta destinação dos detritos de construção civil do espaço privado urbano. Igualmente, o órgão classista, em esforço consciente diante de uma normatização urbano-ambiental de responsabilização objetiva, publica planos de adesão facultativa de correta destinação de resíduos de construção civil (Res. CONAMA 307/2002).

Significa dizer que a correta destinação deste resíduo, que compõe “mais da metade dos resíduos sólidos urbanos”⁵⁴, ou, mesmo, as externalidades decorrentes dele, são suportadas, em parte, pelo Erário e pelos demais habitantes da cidade, e não pela cadeia de produção e consumo.

Considere, ainda, que este espaço privado construído ora compõe o “bairro fechado”, ou, quando ainda, está sujeito à (ainda lídima) seqüela do direito real de propriedade (art. 1.228, do Código Civil). Resulta em dizer que, apesar da externalidade do aterro ou espaço ambiental que receberá o resíduo de construção civil compor custo difuso ou coletivo, o proveito deste insumo é, cada vez mais, privado e excludente.

A tomar pelo prisma da rentabilidade, temos a escassez do espaço das cidades. A análise do IBGE-SINAPI verificou que, por questões que envolvem, inclusive, a escassez do espaço urbano, este torna-se cada vez mais valioso pela regra basilar de oferta e procura. Maximizar o ganho, neste caso, significa vender o espaço cidadão construído mais caro, bem como seus serviços e equipamentos.⁵⁵

que se fazer concessões às “classes dominadas”, por intermédio de um Estado subordinado ao capital financeirista, tendendo ao monopolista. O que confirmaria, neste caso, o esvaziamento e a incapacidade do Estado em estabelecer: um direito administrativo adequado às políticas públicas; um Estado Social de Direito. - LOJKINE, Jean. *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1997. pp. 279-310.

⁵³ SINDUSCON-SP. *Boletim Econômico Abril 2010*. São Paulo: Sinduscon-SP, 2010.

⁵⁴ SINDUSCON-MG. *Cartilha de gerenciamento de resíduos sólidos para construção civil*. Belo Horizonte: Sinduscon-MG, 2005. p. 9.

⁵⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sistema Nacional de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI: Abril 2010*. Brasília: IBGE, 2010. p. 6.

Impor aos serviços e equipamentos urbanos uma dinâmica de disposição à mercê do mercado desregulado (ou mal regulado) impõe:

- a) Vários níveis de acesso à cidade e gozo da cidade, a considerar gradientes maiores de plenitude deste Direito por aquele que detém mais capital, em detrimento do hipossuficiente do direito de propriedade (em sentido amplo);⁵⁶
- b) Esvaziamento do espaço dialético cidadão, que conformará cidadãos mais homoganeamente alocados e centralizados, não permitindo o acesso à cidade de grupos hipossuficientes de direitos de propriedade;
- c) Consequente esvaziamento do espaço político da cidade pela aproximação, tendendo à sinonímia, dos conceitos de Cidadão e de Consumidor, prevalecendo a dinâmica de mercado (desregulado, ou mal regulado) afeita à relação consumerista.

É nosso dever descrever que este esvaziamento do espaço político é catalisado por outros fatores correlatos, a saber:

- a) Na medida em que a exclusão da camada mais desprovida de direitos se acentua no cenário urbano, seu espaço dialético se enfraquece pela ausência de antíteses do processo dialético. A homogeneização dos centros de poder e circulação sócio-econômica da cidade só tende a aumentar enquanto a dinâmica econômica não se alterar ou não for orientada para outra direção/sentido. Em outras palavras: a cidade tenderá, em maior ou menor grau, a um recorte de guetos.
- b) O segundo catalisador é correlato à idéia de substituição do Estado nas figuras já analisadas anteriormente por relações privadas, de natureza contratual.

Em privilegiando a natureza contratual em detrimento da relação Estatal, cuja espécie do gênero é o exercício de cidadania, a estruturação e instalação de serviços urbanos (comunicação, circulação/transporte individual e de massa, segurança, saúde, aquisição de víveres, limpeza, saneamento, e manutenção, etc.) é exercida por contratos nominados pelo Código Civil e legislação esparsa (convenção de condomínio; prestação de serviços de segurança; alienação ou doação de resíduos; prestação de serviço de coleta de resíduos; empreitada global para organização de tráfego, etc.). O Estado, por seu turno: (i) perde sua significação, mesmo diante da orientação constitucional social, *i.e.*, intervencionista (planificadora) e empreendedora, na medida em que o prestador privado mantém relação com o cidadão relação baseada em critérios do Código

⁵⁶ "O titular do direito de reclamação pela prestação dos serviços públicos (previsto no art. 37, §3º, da Constituição de 1988) foi alterado pela Emenda n. 19, passando da população em geral para o consumidor. O cidadão, com a "Reforma Gerencial", e entendido apenas como cliente, como consumidor." - BERCOVICI, Gilberto. *Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado*. IN BUCCHI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. pp. 152.

de Defesa do Consumidor; (ii) perde mais instrumentos e oportunidades para consecução de uma cidade que permita acesso social mais plúrimo, garantindo sua diversidade, como requisito de dialética e de desenvolvimento da cidade.

c) O espaço urbano, então, é degradado com as deseconomias do processo de construção do próprio espaço urbano, gerando decréscimo de sua qualidade, aumento de seu preço na conquista de uma infraestrutura urbana capaz de servir de arena ao espaço dialético.⁵⁷

Resta-nos, então, analisar a origem do atraso estatal na construção do Espaço Urbano.

6. Da conclusão Parcial de Ausência do Estado na Construção do Espaço Urbano

Desposamos o pensamento de que não existem signos de comunicação (e a norma jurídica é um deles) que se bastem por si só diante de análises de questões infra-estruturais. É certo que o signo é designado, ou ainda, denotado, por muitas bases, tais como históricas, culturais, econômicas, sociais e, finalmente, já em supra-estruturas, políticas. Este signo, que em nosso caso, é o Direito, atuará como intermediário, ou, mais tecnicamente, linguagem/ilustração política, à(s) causa(s) basal(is) do problema.

No entanto, este artigo perderia seu viés jurídico e o tornaria por demais delongado ao objetivo de ser mero ensaio, se cada qual destas causas fosse descritas conforme nossa opinião.

Desta forma, e a considerar um princípio de otimização, apontamos

⁵⁷ “Uma razão final para o fracasso no desenvolvimento de uma teoria apropriada para enfrentar o problema dos efeitos prejudiciais deriva de um conceito equivocado de fator de produção. Este é, geralmente, pensado como uma entidade física que o empresário adquire e usa (um pedaço de terra, uma tonelada de fertilizante), em vez de o direito de realizar certas ações (físicas). Nós podemos nos referir a uma pessoa que possui terra e que a utiliza como um fator de produção, mas o que, realmente, o proprietário possui é o direito de realizar uma definida lista de ações. Os direitos do proprietário não são ilimitados. Não é nem mesmo sempre possível para ele remover a terra para outro lugar, por exemplo, pela sua extração. E, ainda que seja possível, para o proprietário, excluir algumas pessoas do uso de “sua” terra, isso pode não ser verdade em relação às outras. Por exemplo, algumas pessoas podem ter o direito de servidão. Além disso, pode haver ou não a possibilidade de construir certos tipos de prédios ou cultivar certos produtos agrícolas, ou, ainda, utilizar sistemas específicos de drenagem na terra. Isso não ocorre simplesmente em razão da regulação governamental. Ocorreria, também, no sistema de *common law*. Na verdade, isso seria assim em qualquer sistema jurídico. Um sistema em que os direitos dos indivíduos fossem ilimitados seria um sistema em que não haveria direitos a serem adquiridos.

Se os fatores de produção são pensados como direitos, torna-se mais fácil compreender que o direito de fazer algo que gera efeitos prejudiciais (tais como a emissão de fumaça, barulho, odores, etc.) é, também, um fator de produção. Da mesma forma que podemos usar um pedaço de terra de modo a evitar que as pessoas o atravessem, ou estacionem seus carros, ou construam suas casas sobre o mesmo, nós podemos usá-lo de modo a denegá-las uma vista, ou o silêncio, ou um ar não-poluído. O custo de exercer um direito (de usar um fator de produção) é sempre a perda sofrida em outro lugar em consequência do exercício desse direito – a incapacidade de cruzar a terra, estacionar o carro, construir uma casa, gozar de uma vista, ter paz e silêncio, respirar ar limpo.” – COASE, Ronald. *O Problema do Custo Social*. Internet: <http://www.iders.org/textos/Coase_Traducao_Problema_Custo_Social.pdf>. Acesso em 30 de abril de 2010.

as bases materialistas históricas descritas por CARVALHO (2009), e as bases econômicas descritas em FURTADO (1977) como fundamento preponderante (mas não absoluto) às causas jurídicas que ora passo a expor:

Observamos que o Direito Administrativo segue, eminentemente, uma tendência hermenêutica constitucional e uma tendência de Estado Liberal e sua conseqüente concentração e distribuição de Poderes.

No Estado Liberal, a modalidade hermenêutica constitucional em voga é a lógico-formal, enquanto que seu correlato e antecedente fenomenológico (a política) observa a concentração de poderes no Poder Legislativo.

A partir da sintaxe destas duas variáveis, percebe-se o princípio da legalidade como conseqüente jurídico-administrativista deste Estado de modelo liberal.

No entanto, a CF/88 identifica a República Federativa do Brasil como de objetivos de Estado Social.

Neste senso, poderíamos supor que o Direito Administrativo acompanhasse a mesma hermenêutica constitucional de hipertrofia do Poder Executivo e categorização das normas jurídicas também na figura de políticas públicas. De fato, poderíamos, mas o faríamos em erro, como já identificamos.

Vê-se que, juridicamente, ainda predomina o modelo jurídico administrativista liberal ante a tendência social de concentração de poderes.

Tal descompasso impede a formação, execução e fiscalização de políticas públicas, que são normas adequadas a manifestar comandos estatais de conteúdo de cidadania social. Impede, mesmo, o reconhecimento de políticas públicas como categoria jurídica autônoma: malgrado a técnica jurídica exija que uma política pública seja telhada à luz da constituição em função de sua finalidade, o modelo de controle constitucional (concentrado ou difuso) no Brasil pressupõe a avaliação da norma em tese, desvinculada de seu contexto de “atividade estatal”.

Este descompasso administrativo reflete-se, imediatamente, na execução e fiscalização da política urbana: uma vez que o preceito normativo só pode ser interpretado como “norma regra” ou “norma princípio”, e nunca como “política pública”, como categoria autônoma, será impossível discutir em nível jurídico a sua validade e eficácia de aplicação.

Por seu turno, lembramos que os objetivos sociais de construção do espaço dialético urbano são implementados por políticas públicas.

É evidente a conclusão de como esvaziou-se o conteúdo jurídico administrativo das políticas públicas, de forma a gerar o risco de esvaziamento da cidadania em meio urbano.

7. Quem construirá o Espaço Urbano?

A construção do Espaço Público está ao encargo de qual Ator Social?

A resposta a esta pergunta está na própria significação do Espaço Público: ora como valor de uso, ora como valor de troca.

Seja em um modelo de apropriação, seja noutra, Lefebvre (2009, p.19) aponta o fenômeno da cidade como poliédrico, sobretudo, como uma expressão de um sem número de vetores qualitativos (ambiental, econômico, social, cultural, antropológico, religioso, político, *etc.*) que, sinergeticamente, dão à cidade sua forma e dinâmica peculiar.⁵⁸

É de se entender que a construção do espaço está associada, em maior ou menor grau, tanto com o agir do indivíduo, como das coletividades que integra, como das superestruturas que interagem (*e.g.* Estado, Empresas, ONG, Igreja).

Logo, para finalidade de desenvolvimento e acesso, é mais importante perguntarmos: Quem organizará, planejará, planificará a construção do Espaço Público Urbano?

Um início de resposta reside na Ação Comunicativa, de Habermas, na qual o Direito é o intermediador, pelas suas próprias características, dos setores sociais que conflitaram pelo e no espaço urbano.

Neste sentido, o próprio Habermas (2003, pp. 177-178) admite o papel do Estado na veiculação do Direito⁵⁹, e LOJKINE (1997, p. 279) não nega o Estado como veículo, catalisador ou, mesmo origem do Poder estabelecido, sendo o Direito a sua linguagem.⁶⁰

É de se compreender que a fórmula política do Estado ainda é a que menos imporá obstáculos à construção da cidadania social: seja pela função do Estado Ocidental (inaugurado nas revoluções do século dezoito) em promoção da cidadania (nos termos que esta seja entendida em razão do tempo); seja pela sua característica de intermediar infra e supraestruturas de maneira presencial universalista.⁶¹

Este ator social (Estado) utilizaria, então, instrumentos próprios e adequados à finalidade social, que foram aqui explícitos nas políticas públicas.

Escolhida a superestrutura estatal como a adequada a liderar o processo de planejamento e planificação da construção do Espaço Urbano, de rigor questionarmos o Estado Brasileiro, a considerar seu histórico, no que toca a sua aptidão pela planificação das atividades sócio-econômicas. De pronto identi-

⁵⁸ LEFEBVRE, Henri. *Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2009. p.19.

⁵⁹ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. v. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. pp. 177-178.

⁶⁰ LOJKINE, Jean. *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 279.

⁶¹ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *As transformações do Estado Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. pp.59-61

ficamos: A realidade histórica brasileira maltratou a interpretação dos direitos civis, políticos e sociais: ora os obliterava, ora os alternava categoricamente, sem nunca tê-los agregado ou superposto.⁶²

Esta realidade histórica brasileira (em especial e mais evidente na “Revolução de 30” e na Emenda Constitucional nº 1/69) deslocou o eixo jurídico constitucional brasileiro do cidadão ao Estado.

Via de conseqüência, reflexos naturais dos direitos humanos (ora civis, ora políticos, ora sociais) eram “concedidos” pelo poder governamental, que acabava por formar clientes, e não cidadãos eleitores, controlando uma população inteira pelo medo de perder o pouco direito que lhe fora conferido ou, ainda, pela perversão da cidadania na “estadania”⁶³: o direito não é conquistado pelo cidadão no jogo político dialético nos termos do preceituado juridicamente, mas a benesse lhe é concedida quando o povo, justamente, nega este jogo dialético.

Para que o modelo político de Estado funcione em direção à implementação dos direitos humanos, um requisito fundamental é a cidadania, *i.e.*, o processo popular de conquista de direitos, por embate ou, até, luta.⁶⁴

O pensamento lógico e conseqüente é que o preceito normativo que concede um direito, em caráter clientelista, não gera cidadãos.

E assim o é na medida em que Dahl (2009, pp. 49-50), em análise ao regime democrático de Estado, define a cidadania inclusiva pela finalidade do “Entendimento esclarecido”, “Controle do Programa” e “Plena Inclusão”, o que, no Brasil não ocorreu.⁶⁵

Muito ao contrário, no Brasil identifica-se uma noção popular de que é o Estado ou o governo que devem “dar” o direito materializado, em relação de clientela (se hipossuficiente) ou de consumo.⁶⁶

Já em segunda posição, observa-se um deslocamento do espaço dialético dos comitês e colegiados executivos (das, nominalmente, ao menos, Políticas Públicas), ou, ainda, das estruturas representativas parlamentares, para o Poder Judiciário.

⁶² CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. pp. 220-221.

⁶³ “Uma conseqüência do desenvolvimento da cidadania entre nós é a excessiva valorização do Executivo, uma vez que são os governos que ‘concederam’ os direitos sociais. Este processo traz uma visão paternalista, de troca de favores, para ganhar benefícios, trazendo, também, o messianismo, a busca pelo “salvador da pátria” tão presente entre nós. Na feliz expressão de José Murilo de Carvalho, o que prevalece no Brasil é a ‘estadania’, ao invés da cidadania, o que dificulta a organização autônoma de nossa sociedade.” - SMANIO, Gianpaolo Poggio. *A conceituação da cidadania brasileira e a Constituição Federal de 1988*. IN MORAES, Alexandre (Org.). *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 339.

⁶⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. *A Comissão Bruntland e o conceito de desenvolvimento sustentável no processo histórico de afirmação dos direitos humanos*. IN DERANI, Cristiane, COSTA, José Augusto Fontoura (Orgs.). *Direito Ambiental Internacional*. Santos: Leopoldianum, 2001. p. 52.

⁶⁵ DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora UNB, 2009. pp. 49-50.

⁶⁶ SMANIO, Gianpaolo Poggio. *A conceituação da cidadania brasileira e a Constituição Federal de 1988*. IN MORAES, Alexandre (Org.). *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 339.

Mais que qualquer outra, esta nova arena dialética tem vicissitudes mais evidentes à implementação de uma cidadania social. Assim sendo, temos:

a) O Juiz não é um membro eleito pela população, razão pela qual estão livres de uma prestação política ao cidadão. Tampouco participam diretamente do equilíbrio de poder enquanto disputa pela ideologia dominante.

b) Não reconhecem as potencialidades do conceito de políticas públicas, na medida em que seu órgão central não reconhece que uma norma seja inconstitucional em função de seu modo de execução ou finalidade.

c) Não possui aparato técnico ou jurídico à implementação de políticas públicas, haja vista: i) o mandado de injunção precariamente aplicado; bem como ii) o aparelhamento Judiciário ser voltado à solução de lides e rupturas sociais (reativo) de natureza outra que não o cumprimento (ativo) de metas sociais (implementação de habitação, saúde, urbanismo ou meio ambiente).

d) Existe, também, uma precariedade inerente ao processo decisório judiciário em relação ao necessário embate poliárquico. Na poliárquica de Dahl, a dialética é representada pelo embate plúrimo de representações e interesses. O Poder Judiciário é, às exceções do *amicus curiae* e da audiência pública, precariamente aparelhado ao incremento de uma decisão de construção plural. Isto porque o processo decisório judiciário versa sobre uma lide pontual resistida, e não sobre um problema supra ou infraestrutural de aplicação de direitos.

Igualmente, este processo judiciário trata do fato real e pontual, desvinculado de um conceito de assistência e construção de Direitos Humanos universalista. Tal processo, por autorizadamente ciclótico, gera distorções individuais, privilegiando a decisão judiciária para um, em detrimento de uma política para todos, de competência Executiva.⁶⁷

A responsabilidade do Estado, em seus órgãos Executivos, de construir o espaço coletivo de enfrentamento alcança muitos níveis.

No nível físico urbano, pressupostos a este espaço de confronto são as garantias do Estado Democrático de Direito expressas não só na Constituição, mas, também, no Estatuto da Cidade.⁶⁸

⁶⁷ "Dessa maneira, o aumento da litigância pessoal seria provocado pelo individualismo capitalista e o rompimento com os laços sociais anteriores – (...). Tudo o que era antes controlado pela relação interpessoal passa a ser regido por um contrato jurídico, com a invasão do direito de arenas que eram exclusivas de outras instituições sociais. E é importante salientar que a interferência judiciária é um fenômeno facilitado, na prática, pelos próprios políticos. (...) E o resultado disso é que o cidadão individualizado não mais se envolve em questões de mobilização social e a justiça se torna um verdadeiro balcão de queixas sociais." - GONÇALVES, Alcindo. *Políticas públicas e ciência política*. IN IN BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 95.

⁶⁸ FERNANDES, Edésio. *Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del derecho urbanístico en Brasil*. IN EURE. V.XXIX. nº 87. Santiago: Eure, 2003. Internet <www.scielo.

Por meio da planificação, a estrutura física da cidade deverá respeitar e promover garantias a que se permita o desenvolvimento e exercício de uma cidadania urbana. O instrumento dedicado a este propósito é o Plano Diretor.

O instrumento do Plano Diretor, apesar de ser tecnicamente antigo, tem sua gênese para o Direito Brasileiro na Lei nº 10.257/01. É no Plano Diretor que as estruturas e serviços urbanos garantirão os requisitos democráticos articulados por Dahl. Neste sentido, cotejamos as funções de um Plano Diretor, como tal estabelecido pelo art. 40, §4º, do Estatuto da Cidade, e os requisitos para construção de uma cidadania em Estado Democrático:

| Pressupostos Democráticos DAHL (2009, p. 49) | Pressupostos de Validade Plano Diretor (art. 40, §4º, do E.C.) |
|--|---|
| Antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre a qual deveria ser esta política. (Participação efetiva) | A promoção de audiências públicas e debates com a participação e das associações representativas dos vários seguimentos da comunidade. (art. 40, §4º, I, do E.C.) |
| Dentro dos limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis conseqüências. (Entendimento esclarecido) | A publicidade quanto aos documentos e informações produzidos. (art. 40, §4º, II, do E.C.) |
| Os membros devem ter oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento. (Controle do programa de planejamento) | Acesso a qualquer interessado quanto aos documentos e informações produzidos. (art. 40, §4º, III, do E.C.) |

Dada esta importância, o processo de confecção do Plano Diretor impõe procedimento que privilegie e garanta a participação popular direta (art. 40 e 43, do Estatuto da Cidade), abrindo mais este espaço à arena dialética.

cl>. Acesso em 29 de abril de 2010.

No entanto, a cultura política democrática que permeia este procedimento é tão nova (e avançada) para a realidade nacional, de tradicional (e viciosa) estadia, que a confecção de um plano diretor em cidades carentes de Direito à Cidade tornou-se uma batalha inglória⁶⁹.

É no Plano Diretor que todos os outros instrumentos de política urbana vão se coordenar, de forma a visar o seguinte objetivo:

- a) Que o Estado, ativamente, mantenha e expanda o espaço dialético urbano;
- b) Que o mercado (imobiliário, automotivo, de lazer, de transporte de coisas e pessoas, dentre outros) justifique sua existência pela circulação de bens em prol de uma finalidade (mensurável e objetivamente declarada) de acordo com a construção de um ideal democrático na cidade;
- c) Que o mercado, ou que qualquer outra entidade cujo objetivo social não coincida diretamente com o ideal de construção de cidadania democrática, não seja o único (ou o mais influente) agente de construção de espaços urbanos.

Portanto, a verificação de uma restrição a um direito (de propriedade, de ir e vir, dentre outros) em prol de uma função social, sendo esta função inserida em um contexto necessário de políticas públicas, é a estrutura jurídica fundante à composição dos interesses e direitos em uma planificação diretora urbana, de forma e a visar à construção do espaço dialético *habermasiano* de cidadania, promovendo pluralismos e evitando guetos e favelas.

É deste choque de diferenças, em um permanente processo de revisão dos signos da cidade (dentre eles, o Direito), é que se construirá a cidadania urbana e garantia de desenvolvimento e democracia.

Nesta senda que, a título de externalidade a este trabalho, identificamos a insuficiência dos Princípios do art. 37, caput, da Constituição Federal: há que se ter preceituado o princípio da Participação Popular na formulação de políticas públicas e dos próprios atos de execução e fiscalização.

8. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, temos:

- a) O espaço físico urbano, em suas infra-estruturas mais basais e fundamentais, exerce sintaxe com os atores sociais de diversas categorias, classes e segmentos;
- b) Esta sintaxe está intimamente relacionada à formação, regras e

⁶⁹ BURNETT, Carlos Frederico Lago. *Da tragédia urbana ao urbanismo reformista: A fetichização dos planos diretores participativos*. Tese de Doutorado. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2009. pp. 465-474

direcionamentos do conflito dialético *habermasiano*, aqui resumido pela ação comunicativa entre atores plurais na cidade como forma e requisito da existência da própria cidade;

c) Tanto a cidade, como os atores, em um desenvolvimento humanista e democrático, devem orientar esta dialética de forma a não retrocederem seu desenvolvimento a gerações de direitos mais basais, tais como um liberalismo descontrolado. Caso contrário, faria colapsar a própria cidade pela precipitação de antigos problemas que o Estado Social tendeu por resolver;

d) O mediador que viabilizará este objetivo é o direito, na sua concepção social, aproveitando-se da espécie normativa de políticas públicas;

e) O Ator Social que comandará o processo é o Estado, em sua dimensão de Poder Executivo e Administração Pública;

f) São obstáculos a esta soberania estatal urbana:

(i) a “financeirização” da construção do espaço urbano pelo capital privado, tendendo ao descontrole das formações urbanas, o que tende ao esvaziamento do Estado;

(ii) as decupagens de classe e de atividades em territórios vividos na cidade, o que tende à homogeneização da cidade e suas regiões, com conseqüente enfraquecimento da Democracia cidadina e seu potencial econômico;

(iii) à política de Regulamentação/dita “privatização imprópria”, no qual o Estado, através de concessões e permissões de serviço público, impõe dinâmica de cidadania sinônima à dinâmica consumerista, com esvaziamento daquela em predomínio desta.

g) O veículo adequado à formação da Arena dialética socialmente saudável em meio urbano é o Plano Diretor;

h) No entanto, ainda existem empecilhos nominais à participação direta da população na escolha de suas formas infra-estruturais urbanísticas, decorrentes de uma interpretação liberal do Direito Administrativo;

i) Existem, também, empecilhos culturais à participação direta da população na escolha de suas formas infra-estruturais urbanísticas, decorrentes de um histórico de negativas e inversões na conquista de direitos de cidadania no Brasil, que gerou a imprópria “estadania” e clientelismo político-governista por parte da população.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Cassio Diogo Cunha do. **O Emprego Operacional do Cavalo em Operações de Controle de Distúrbio e o Adestramento dos Esquadrões Hipomóveis.** IN *Giro do Horizonte*. Ano 1. Rio de Janeiro: ESAO, 2008. pp. 51-68.

BENJÓ, Isaac. **Parcerias Público-Privadas – Uma forma de apropriação de eficiência pelo Estado.** IN *Revista de Direito e Política*. v. XI. Rio de Janeiro: Gazeta Juris, 2006. pp. 111-114.

- BERCOVICI, Gilberto. **Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado.** IN BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.* São Paulo: Saraiva, 2006. pp. 143-161.
- BOTELHO, Adriano. **O Urbano em fragmentos.** São Paulo: Annblume/Fapesp, 2007.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **A Comissão Brundtland e o conceito de desenvolvimento sustentável no processo histórico de afirmação dos direitos humanos.** IN DERANI, Cristiane, COSTA, José Augusto Fontoura (Orgs.). *Direito Ambiental Internacional.* Santos: Leopoldianum, 2001. pp. 50-63.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em Direito.** IN BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.* São Paulo: Saraiva, 2006. pp. 1-49.
- BURNETT, Carlos Frederico Lago. **Da tragédia urbana ao urbanismo reformista: A fetichização dos planos diretores participativos.** Tese de Doutorado. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2009.
- CARVALHO, José Murilo. **Os três povos da República.** IN HOMEM, Amadeu Carvalho, SILVA, Armando Malheiro da, ISAÍÁ, Artur César (Coord.). *Progresso e Religião: a República no Brasil e em Portugal 1889-1910.* Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2007. pp. 131-164.
- CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- COASE, Ronald. **O Problema do Custo Social.** Internet: <http://www.iders.org/textos/Coase_Traducao_Problema_Custo_Social.pdf>. Acesso em 30 de abril de 2010.
- COSTA, Marcos José da. A Transfiguração do conceito de Democracia: noções sobre Democracia Deliberativa. **Revista da Escola Superior do Ministério Público.** Ano 2. São Paulo: Escola Superior do Ministério Público, 2009. pp. 249-264.
- DAHL, Robert. *Sobre a Democracia.* Brasília: Editora UNB, 2009.
- DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico.** São Paulo: Max Limonad, 1997.
- DERANI, Cristiane. **Política pública e norma pública.** IN BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.* São Paulo: Saraiva, 2006. p. 131-142.
- EISNER, Will. **Contrato com Deus e outras histórias de cortiço.** São Paulo: Devir, 2008.
- ERENBERG, Jean Jacques. **Função Social da Propriedade Urbana: municípios sem plano diretor.** São Paulo: Letras Jurídicas, 2008.
- FERNANDES, Edésio. **Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del derecho urbanístico en Brasil.** IN *EURE.* V.XXIX. nº 87.

Santiago: Eure, 2003. Internet <www.scielo.cl>. Acesso em 29 de abril de 2010.

FINCHER, Ruth. **Social theory and the future of urban geography**. In **The Professional Geographer**. nº 39. v. I. Germantown: Routledge, 1987.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 1977.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **As transformações do Estado Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

GUARINELLO, Norberto Luiz. **Cidades-Estado na Antiguidade Clássica**. IN PINSKY, Jaime, PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2008. pp. 29-47.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. v. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Introdução**. IN MEYER, Emilio Peluso, MA RÇAL, Antonio Costa (Trad.). **RIPE Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**. V. 41. Nº 48. Bauru: IPE, 2007. pp. 133-140.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 2000**. Brasília: IBGE, 2000. Internet <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/tabelabrasil111.shtm>> Acesso em 30 de abril de 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema Nacional de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI: Abril 2010**. Brasília: IBGE, 2010.

JACOBS, Jane. **Strategies for cities**. **The American Economic Review**. V. 59. Nº 4, Part 1. Saratoga: American Economic Association, 1969. pp. 652-656.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003.

KERN, Arno Alvarez. **Arqueologia histórica nos sítios da Magna Grécia na Sicília: frentes de colonização, contatos inter-étnicos e intercâmbios culturais**. IN BAKOS, Margareth Marchiori, POZZER, Katia Maria Paim (Org.). **III Jornada de Estudos do Oriente Antigo: línguas, escritas e imaginários**. Porto Alegre: Edipucrs, 1998. pp. 23-38.

KOGA, Dirce. **Cidade entre territórios de vida e territórios vividos**. **Revista Quadrimestral de Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2002. pp. 22-50.

KOMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas**. **Revista de Informação Legislativa**. a. 35. nº 138. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 1998. p. 39-48.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2009.

LE GOIX, Renaud, LOUDIER-MALGOUYRES, Céline. **La production privée des espaces publics**. **Annales de la Recherche Urbaine**. nº 99. La Défense: PUCA, 2005. p. 28-38.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MASCARENHAS, Luciane Martins de Araújo. **Desenvolvimento Sustentável: estudo de impacto ambiental e estudo de impacto de vizinhança**. Curitiba: Letra da Lei, 2008.

MAUDLIN, Daniel. *Robert Mylne, Thomas Telford and the architecture of improvement: the planned villages of the British Fisheries Society, 1786–1817*. IN *Urban History*. nº 34. v. 3. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. pp. 453-480.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em Juízo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEDAUAR, Odete. **Diretrizes Gerais** (*arts. 1º a 3º*). IN MEDAUAR, Odete, ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coord.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001 – comentários*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. pp. 15-40.

MILLET, Paul. **The trial of Socrates revisited**. IN *European Review of History*. v. 12. nº 1. Germantown: Routledge, 2005. pp. 23-62.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Entendendo as Parcerias Público-Privadas (PPPs)**. IN *Revista de Direito e Política*. v. X. Rio de Janeiro: Gazeta Juris, 2006. pp. 63-66.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os Direitos do Anti-Valor**. São Paulo: Vozes, 1998.

PEREIRA, Ângelo Maury. **Os Equipamentos Pesados da 11ª Companhia de Engenharia de Combate Leve para o emprego na desobstrução de vias urbanas durante Operações de Garantia da Lei e da Ordem**. IN *Giro do Horizonte*. Ano 2. V. I. Rio de Janeiro: ESAO, 2009. pp. 145-169.

PIPES, Richard. **Propriedade e Liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

RIGOTTI, Arthur Márcio. **O emprego dos meios blindados da cavalaria no combate urbano**. Monografia de Conclusão de Módulo. Rio de Janeiro: ESCEME, 2007.

ROLNIK, Raquel. **La Democracia en el filo de la navaja: limites y posibilidades para la implementación de una agenda de reforma urbana em Brasil**. IN *EURE*. V. XXXV. Nº 104. Santiago: EURE, 2009. p. 5-28.

SINDUSCON-MG. **Cartilha de gerenciamento de resíduos sólidos para construção civil**. Belo Horizonte: Sinduscon-MG, 2005.

SINDUSCON-SP. **Boletim Econômico Abril 2010**. São Paulo: Sinduscon-SP, 2010.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. **A conceituação da cidadania brasileira e a Constituição Federal de 1988**. IN *MORAES*, Alexandre (Org.). *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009. pp. 333-346.

SOJA, Edward W. **Writing the city spatially**. IN *City*. v. 7. Issue 3. Germantown: Routledge, 2003. pp. 269-281.

WIRTH, Louis. **Urbanism as a way of life**. IN *The American Journal of Sociology*. v. XLIV. nº. 1. Chicago: The University of Chicago Press, 1938. pp. 1-24.