



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

RODOLFO VASSOLER DA SILVA

**DO DIREITO À CIDADE E À METRÓPOLE**  
COMPATIBILIZAÇÃO JURÍDICA ENTRE PLANOS  
DIRETORES E PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO  
INTEGRADO

---

Londrina  
2022

RODOLFO VASSOLER DA SILVA

**DO DIREITO À CIDADE E À METRÓPOLE**  
**COMPATIBILIZAÇÃO JURÍDICA ENTRE PLANOS**  
**DIRETORES E PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO**  
**INTEGRADO**

Dissertação apresentada à Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Negocial

Orientador: Prof. Dr. Miguel Etinger de Araújo Junior

Londrina  
2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

da Silva, Rodolfo Vassoler.

Do direito à cidade e à metrópole: Compatibilização jurídica entre planos diretores e planos de desenvolvimento urbano integrado / Rodolfo Vassoler da Silva. - Londrina, 2022. 165 f.

Orientador: Miguel Etinger de Araújo Júnior.

Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, 2022.

Inclui bibliografia.

1. Direito urbanístico - Tese. 2. Planejamento Urbano - Tese. 3. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - Tese. 4. Plano Diretor - Tese. I. Etinger de Araújo Júnior, Miguel. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial. III. Título.

CDU 34

RODOLFO VASSOLER DA SILVA

**DO DIREITO À CIDADE E À METRÓPOLE**  
**COMPATIBILIZAÇÃO JURÍDICA ENTRE PLANOS**  
**DIRETORES E PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO**  
**INTEGRADO**

Dissertação apresentada à Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Negocial

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Orientador Dr. Miguel Etinger de Araújo  
Júnior  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof. Dr. Elve Miguel Cenci  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Mariana Mencio  
Universidade Federal do ABC – UFABC

Londrina, 28 de julho de 2022.

## AGRADECIMENTOS

Esse trabalho tem a missão de tratar a respeito de como a espécie humana pode conviver melhor em uma de suas maiores invenções, a cidade! Cidade essa que é, também, o resultado de uma característica que é própria do ser humano, a capacidade de colaborar uns com os outros.

A dedicação ao Mestrado e esse trabalho, como resultado, não é algo só individual. É, antes de tudo, fruto da colaboração de várias pessoas. E, por isso, é preciso agradecer.

Agradeço aos meus pais, José e Inês, que pavimentaram os caminhos e removeram os obstáculos para que essa jornada de conhecimento fosse possível.

Às minhas irmãs Fernanda e Isabela, e meu cunhado Vitor, pela torcida e apoio de sempre. E também aos meus sobrinhos, João Lucas e Otávio, que enchem nossa casa de alegria e deixam ainda mais leves os momentos de encontro.

Aos meus sogros, Laércio e Regina, e minha cunhada Paula, que tanto cuidaram do que eu tenho de mais precioso durante minhas ausências em razão de aulas, pesquisa e escrita. Serei eternamente grato pela doação de tempo, carinho e cuidado. O Mestrado só foi possível pela presença de vocês em nossas vidas.

À minha doce e querida esposa, Daniela, fonte de inspiração de uma vida acadêmica com propósitos, para quem essa jornada do Mestrado só fez aumentar a minha admiração. Preciso agradecer pelas revisões de texto e por me ajudar a colocar as ideias em seu devido lugar. Mas, sobretudo, preciso agradecer por compartilhar comigo a vida, as angústias e a esperança por dias melhores. Obrigado por aceitar esse desafio, mesmo enquanto terminava seu Doutorado. Obrigado por ser minha confidente e me escutar tanto nesse Mestrado, que foi mais solitário do que poderia ser.

Ao meu amado filho Murilo, que adora construir cidades! Espero que ele siga edificando seus sonhos em fértil solo democrático. Agradeço por multiplicar minhas forças, nunca as subtrair.

Aos amigos de juventude e da UEM, pelas palavras de incentivo e de encorajamento.

Aos amigos e colegas da Procuradoria-Geral do Município de Maringá e também do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá, que têm a difícil missão de fazer com que uma cidade planejada seja também humana.

Ao Prof. Orientador Dr. Miguel, pela orientação deste trabalho e pela inspiração em acreditar que o Direito pode construir cidades mais justas.

Ao Prof. Dr. Elve Cenci que, para além do convite em integrar a banca, tem exercido brilhantemente o papel de Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina, mantendo de forma

ininterrupta o Mestrado durante a pandemia e inaugurando, no mesmo período, o tão sonhado Doutorado.

À Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Mariana Mencio, por ter aceitado o convite para integrar como membro externo a banca de avaliação.

Aos colegas de Mestrado, que comigo dividiram a missão de cursá-lo circunstancialmente remoto. Espero que a vida oportunize que os encontros virtuais se tornem presenciais e, ainda que tardiamente, possamos trocar nossas experiências.

*Me verás volar  
Por la ciudad de la furia  
Donde nadie sabe de mí  
Y yo soy parte de todos*

*En la Ciudad de la Furia – Gustavo Adrián Cerati  
- Soda Stereo*

## RESUMO

SILVA, Rodolfo Vassoler da. **Do direito à cidade e à metrópole: Compatibilização jurídica entre planos diretores e planos de desenvolvimento urbano integrado.** 2022. 165 f. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2022.

A política de desenvolvimento urbano passou a constar expressamente do texto constitucional, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Seus dispositivos legais foram objeto de uma emenda popular liderada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, o qual carregava em suas aspirações os princípios e diretrizes da plataforma filosófica e sociopolítica do direito à cidade. Com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e também da propriedade, a Constituição Federal de 1988 elegeu o Plano Diretor como principal instrumento jurídico-urbanístico, de competência dos municípios, para conformar esta propriedade. Com índices de população urbana cada vez maiores, o Plano Diretor, enquanto lei, tem a missão de legitimar a intervenção estatal nas relações negociais, privadas e públicas, incidindo diretamente sobre o direito fundamental de propriedade, além de direcionar a política pública urbana. No entanto, a sua abrangência territorial em apenas um município é insuficiente para resolver os problemas urbanos metropolitanos, isto é, em ambientes em que cidades exercem influências umas sobre as outras e em que há necessário ou oportuno compartilhamento de infraestrutura urbana. Pela legislação brasileira, adotou-se o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, de competência dos Estados-membros, como o instrumento jurídico-urbanístico para tratar do planejamento a nível regional. Assim, embora os planos municipais e regionais devam tratar dos mesmos assuntos por dimensões distintas, os objetos e temáticas são semelhantes, oportunizando a ocorrência de conflitos. Diante do cenário de possíveis divergências normativas, é preciso identificar qual plano prevalecerá, o regional ou o municipal. Através de metodologia exploratória, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, investigou-se as características das normas de direito urbanístico, com as especificidades e influências do direito à cidade. Assim, quanto às formas de solucionar os conflitos entre normas, foram abordadas as teorias interpretativas do positivismo e de pós-positivismo, concluindo-se pela possibilidade da utilização da hermenêutica constitucional e a ponderação dos princípios, a fim de encontrar a melhor solução frente a tais divergências normativas, o que pode afastar a pressuposta e precipitada prevalência do plano regional sobre o municipal em todos os casos.

**Palavras-chave:** direito urbanístico; plano diretor; plano de desenvolvimento urbano integrado; metrópole; conflito normativo.

## ABSTRACT

SILVA, Rodolfo Vassoler da. **The right to the city and the metropolis: legal compatibility between master plans and integrated development plans.** 2022. 165 p. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2022

The urban development policy became expressly included in the constitutional text, with the promulgation of the Federal Constitution of 1988. Its legal provisions were the subject of a popular amendment led by the National Movement for Urban Reform, which carried in its aspirations the principles and guidelines of the philosophical and sociopolitical platform of the right to the city. In order to stipulate the development of the social functions of the city and also of the property, the Federal Constitution of 1988 elected the Master Plan as the main legal-urbanistic instrument, under the competence of municipalities, to conform this property. With increasing urban population rates, the Master Plan, as a law, has the mission to legitimize the state intervention in private and public negotiable relations, directly impacting on the fundamental right to property, as well as directing urban public policy. However, its territorial coverage in only one municipality is insufficient to solve metropolitan urban problems, i.e., in environments where cities exert influence on each other and where there is a necessary or appropriate sharing of urban infrastructure. Under Brazilian law, the Integrated Urban Development Plan, which is the competence of the Member States, was adopted as the legal-urbanistic instrument to deal with planning at the regional level. Thus, although the municipal and regional plans should address the same issues by different dimensions, the objects and themes are similar, providing opportunities for the occurrence of conflicts. Given the scenario of possible regulatory divergences, it is necessary to identify which plan will prevail, the regional or municipal. Applying exploratory methodology, through bibliographical and documentary research, the characteristics of the urban law norms were investigated, with the specificities and influences of the right to the city. Thus, regarding the ways to solve the conflicts between norms, the interpretative theories of positivism and post-positivism were approached, concluding by the possibility of using constitutional hermeneutics and the weighting of principles, in order to find the best solution to such normative divergences, which may rule out the presupposed and precipitated prevalence of the regional plan over the municipal plan in all cases.

**Key words:** urban law; master plan; integrated urban development plan; metropolis; normative conflict

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
FPIC	Função Pública de Interesse Comum
FUNDEB	Fundo de Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
GEGRAN	Grupo Executivo da Grande São Paulo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
ONU	Organização das Nações Unidas
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
REGIC	Região de Influência das Cidades
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento
RM	Região Metropolitana
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SUS	Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1 AS CIDADES E O DIREITO: A PRESENÇA DE NORMAS JURÍDICAS NA REGULAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E A INFLUÊNCIA DO DIREITO À CIDADE</b> .....	18
1.1 O SURGIMENTO DAS CIDADES EM RAZÃO DO EXCEDENTE AGRÍCOLA .....	18
1.2 A REVOLUÇÃO INDUSTRIAL: A IMPLOÇÃO E RECONFIGURAÇÃO DAS CIDADES .....	25
1.3 INDUSTRIALIZAÇÃO TARDIA: AS CARACTERÍSTICAS DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA .....	30
1.4 O DIREITO À CIDADE COMO MANEIRA DE PENSAR A RECONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO.....	36
1.5 AS INFLUÊNCIAS DO DIREITO À CIDADE NA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA BRASILEIRA .....	44
1.6 ELEMENTOS DE DIREITO À CIDADE COMO NORMAS JURÍDICAS .....	49
1.6.1 A Função Social da Propriedade Urbana como Condição de Exercício de um Direito Fundamental .....	50
1.6.2 O Planejamento Urbano como um Direito Coletivo .....	55
1.6.3 A Gestão Democrática da Cidade Enquanto Validade da Produção de Normas Urbanísticas .....	60
<b>2 AS METRÓPOLES E O DIREITO: O CONTEXTO METROPOLITANO BRASILEIRO E A DISCIPLINA NORMATIVA E POLÍTICA DOS ARRANJOS METROPOLITANOS</b> .....	67
2.1 O MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO.....	69
2.2 O MUNICÍPIO: DA AUTONOMIA AO AUTOGOVERNO E O PROTAGONISMO NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO .....	76
2.3 O ESTADO-MEMBRO: SEU PAPEL NA REGULAÇÃO DA ATIVIDADE URBANÍSTICA ESTADUAL E METROPOLITANA .....	79
2.4 O RECORTE METROPOLITANO NO BRASIL .....	82
2.5 DO DIREITO À METRÓPOLE AO ESTATUTO DA METRÓPOLE .....	88
2.5.1 As Funções Públicas de Interesse Comum – FPIC como Justificativa	

	da Instituição das Regiões Metropolitanas .....	91
2.5.2	Um Novo Instrumento de Planejamento. O Planejamento Regional Através do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI.....	99
<b>3</b>	<b>COMPATIBILIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO LOCAL AO REGIONAL: PROPOSTAS DE CONVERGÊNCIA ATRAVÉS DAS TEORIAS DO POSITIVISMO E PÓS-POSITIVISMO JURÍDICO .....</b>	<b>108</b>
3.1	UMA TEORIA GERAL DO DIREITO URBANÍSTICO.....	111
3.2	A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS DE COMPATIBILIDADE PELO SISTEMA DO POSITIVISMO JURÍDICO .....	118
3.3	A COMPATIBILIZAÇÃO DOS PLANEJAMENTOS PELA INTERPRETAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE DIREITO À CIDADE: POSSIBILIDADES DO PÓS-POSITIVISMO E HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL .....	126
3.3.1	Os Princípios como Espécie Normativa e seu Papel no Pós- Positivismo .....	130
3.3.2	A Hermenêutica Constitucional como Procedimento DE Validade Normativa e de Solução de Conflitos.....	135
3.4	UMA PROPOSTA PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS ENTRE PLANEJAMENTOS REGIONAIS E LOCAIS: IDENTIFICAÇÃO DE INTERESSES E PONDERAÇÃO DE PRINCÍPIOS.....	138
3.4.1	Interesses Metropolitanos X Interesses Locais e o Necessário e Constante Olhar Constitucional .....	141
3.4.2	As Qualidades de Normas Urbanísticas Transplantadas aos PDUIs ...	148
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>150</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>155</b>

## INTRODUÇÃO

Uma vez confirmadas as projeções, em 2050 as cidades abrigarão 70% da população mundial (ONU, 2019). O Brasil, que no período de 1940 a 1980 viu sua população urbana saltar de 26,35% para 68,86% (SANTOS, 2018b), recentemente atingiu a marca de 84,4% de seus habitantes vivendo nos centros urbanos, conforme dados do último Censo, em 2010 (IBGE, 2012). Nesta conjuntura, os conflitos entre os seres humanos, dos quais alguma parte o Direito se ocupa, serão urbanos ou, no mínimo, se passarão nesse território específico, com a cidade como pano de fundo.

Os problemas ambientais, cujo imaginário popular remetia apenas às queimadas de florestas longínquas e ao derretimento de calotas polares, estão cada vez mais presentes e evidentes nos aglomerados urbanos, fazendo com que os efeitos deletérios das mudanças climáticas sejam sentidos pela população urbana, como no caso de enchentes, desabamento de encostas, secas prolongadas e, mais recentemente, a explosão de uma pandemia.

A precarização do trabalho acarreta baixas remunerações e ausência de proteção social, o que dificulta cada vez mais a fruição de direito à moradia, ainda fortemente ligado à lógica de aquisição ou locação de propriedades urbanas, num contexto de potencialização do espaço urbano como mercadoria e através da crescente financeirização das cidades. E por mais que as tecnologias de troca de informações e as redes sociais tenham se expandido, ainda é no ambiente urbano que as grandes manifestações de lutas por direitos ocorrem, impactando os rumos da política nacional e internacional.

Através de uma análise histórica, é possível entender o desenvolvimento das cidades como resultado do acúmulo de excedentes, o que aumenta a complexidade das pequenas comunidades e aldeias que esse novo espaço urbano, a cidade, substitui. Desde então, a distribuição desse excedente leva em consideração a divisão social do trabalho, imposta pela classe dominante e as estruturas criadas para sustentá-la nessa função.

Os conflitos que se originam em razão das injustiças de distribuição do excedente e da alta densidade demográfica do ambiente urbano remontam ao surgimento das cidades. As insatisfações são controladas através da edição de regulamentos que, em certa medida, auxiliam na melhoria das condições precárias.

Percebe-se, desta maneira, que a existência de regulamentos edilícios, ou urbanísticos, datam de tempos remotos. Isto é, a existência de normas, regramentos e mesmo de planejamento urbano, ainda que incipiente, não é produto exclusivo dos tempos atuais.

Nada obstante, a cidade que se abordará no presente estudo é aquela contextualizada após o processo de industrialização, conforme adverte Lefebvre na sua obra *O Direito à Cidade* (2008). Isto é, a cidade que substituiu seu valor de uso por um valor de troca, em que o espaço urbano é mercantilizado e aqueles que não podem pagar por esse produto são marginalizados.

Em linhas gerais, é em torno da adição do valor de troca ao espaço urbano, em contraposição ao seu valor de uso, que orbitam as críticas que Lefebvre (1999; 2008) apresenta a respeito das políticas urbanísticas, em especial o planejamento urbano tecnicista que expropria a cidade dos cidadãos. A construção de uma nova realidade urbana, portanto, só pode ser possível com a efetiva participação da sociedade, que deve resgatar o valor de uso ao ambiente urbano.

No Direito brasileiro, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, de certa forma influenciado pelas ideias de Lefebvre (1999; 2008), foi essencial para que a Constituição Federal de 1988 contasse com um capítulo específico sobre a Política de Desenvolvimento Urbano. Os novos dispositivos constitucionais passaram a prever a necessidade do exercício da função social da propriedade urbana e da própria cidade. Outrossim, são normas constitucionais que demandam a obrigatoriedade da formulação de um planejamento urbano.

Após a inauguração de um capítulo próprio da Política Urbana no texto constitucional brasileiro, a edição da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade, acrescentou outras diretrizes marcadamente influenciadas pela plataforma lefebvriana. No cenário internacional, destaca-se a Nova Agenda Urbana, editada no âmbito da Organização das Nações Unidas – ONU, em 2016, que expressamente dispõe sobre o direito à cidade.

Ainda a respeito das novidades trazidas pela Constituição Federal de 1988, destaca-se a elevação dos municípios brasileiros como entes federativos e atribuição aos mesmos da tarefa de executar a política urbana, com vias a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes. E a municipalidade assim o deve fazer através dos instrumentos jurídicos e urbanísticos desenhados constitucionalmente.

O Plano Diretor aparece como o mais relevante destes instrumentos. Não só porque tem assento constitucional, mas porque é a partir das diretrizes nele fixadas que se define se uma propriedade urbana cumpre ou não a função social. Trata-se de uma lei municipal que, na tarefa de ordenar o território, deve concretizar um novo paradigma da propriedade urbana, pública ou/e, sobretudo, privada.

Dito isto, ao planejamento urbano lhe são atribuídas tarefas que extrapolam a mera definição de índices e delimitação de território para o racional uso do solo urbano. Nos termos propostos pelo Direito à Cidade, inserido no direito urbanístico pátrio, o urbanismo é função pública e o próprio planejamento urbano surge como um direito coletivo (FERNANDES, 2006). E a partir desse novo paradigma do direito urbanístico, agrega-se a necessidade de uma gestão democrática e participativa no processo de elaboração do planejamento urbano e aprovação de leis, sem rechaçar a importância de estudos técnicos a respeito.

Neste novo cenário, em que a Constituição Federal de 1988 atribuiu aos municípios a tarefa de executar a política urbana, também está presente outro fato urbano de grande relevância e que, da mesma forma, demandará soluções jurídicas. Trata-se do fenômeno metropolitano que consiste em um grau acentuado de influência de uma cidade polo (a metrópole) em cidades de determinada região (as cidades satélites). Assim, pensando na perspectiva do planejamento urbano enquanto instrumento para efetivação do direito à cidade, surge a necessidade de articular os planejamentos locais com um planejamento supralocal, ou seja, regional.

Isto porque, nas regiões metropolitanas o planejamento urbano realizado apenas em nível municipal não consegue responder às várias demandas que o direito à cidade reclama. A ocupação das áreas desprovidas de infraestrutura ultrapassa os limites territoriais da linha imaginária do perímetro urbano da cidade-polo e avança ao território das cidades-satélites. Ao lado da cidade informal que se instala nas bordas das cidades conurbadas, a busca por moradias onde o preço da terra é menor pressiona as cidades-satélites a adotarem padrões urbanísticos indesejados. O movimento pendular dos trabalhadores demanda o compartilhamento racional de transporte público. O tratamento de resíduos sólidos deve compartilhar o cuidado com os rios e a atmosfera, que desconhecem limites administrativos.

O planejamento local segmentado de cada um dos municípios que compõem esta região metropolitana pode limitar e prejudicar a fruição do direito à cidade nesses aglomerados urbanos. Contudo, a metropolização pode potencializar a

política pública das cidades metropolitanas, a partir da lógica do que a Constituição Federal de 1988 denominou de funções públicas de interesse comum. Assim, nos ambientes metropolitanos, é imprescindível distinguir o que serão os interesses locais, de responsabilidade dos municípios, dos interesses regionais, também de responsabilidade dos municípios, mas de forma conjunta e com a participação mais próxima do Estado-membro.

A mesma Constituição Federal de 1988 trouxe uma nova sistemática a respeito das regiões metropolitanas. Em primeiro lugar, rememora-se que os municípios foram elevados a entes federativos, agregando a possibilidade de se auto organizarem. Até então, os municípios já contavam com certo grau de autonomia (GRAU, 1974), mas cada Estado disciplinava a lei orgânica de seus municípios. Além disso, antes de 1988, era a União Federal que instituía as Regiões Metropolitanas. Com a nova Constituição Federal de 1988, a atribuição de criá-las passou a ser dos Estados-membros.

Assim, de acordo com o parágrafo §3º, do art. 25 presente no texto constitucional, os entes estaduais podem instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Com isso, surgiu uma miscelânea de tratamento deste fenômeno metropolitano que vai desde as 10 regiões metropolitanas que foram instituídas em praticamente todo o território do Estado de Santa Catarina, quanto o Estado do Rio de Janeiro, que permanece até hoje com apenas uma região instituída.

A instituição de regiões metropolitanas seguiu sem uma uniformidade nacional até a edição do Estatuto da Metrópole. O conteúdo do Estatuto abrange regramentos gerais a respeito do fenômeno urbano da metropolização, inclusive parâmetros para instituição de regiões metropolitanas. Tanto que, sem ele, no período pós-Constituição e pré-Estatuto da Metrópole foram instituídas 62 regiões metropolitanas. Depois da edição da lei nacional, apenas seis (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2020b).

Além da instituição de normas gerais a respeito da região metropolitana, o Estatuto da Metrópole institui uma ferramenta de planejamento regional. Assim, se nas cidades é o plano diretor o instrumento que tratará do desenvolvimento e expansão urbana, no âmbito metropolitano quem exercerá um papel paralelo será o plano de desenvolvimento urbano integrado, o PDUI. Não são

instrumentos que se anulam ou se sobrepõem. Como o próprio nome sugere, eles devem se integrar.

Surge, portanto, uma complexa e delicada tarefa de compatibilização de planejamentos, sobretudo considerando que ambos planos serão transformados em lei e vigorarão em um ordenamento jurídico complexo. Para além da disposição legal da prevalência do interesse regional sobre o local de que trata o art. 6º, inciso I, do Estatuto da Metrópole, a compatibilização dos planos deve buscar soluções através dos princípios constitucionalmente estabelecidos.

A respeito desta necessidade de compatibilização, determinada pelo Estatuto da Metrópole no §3º, do seu art. 9º, aparecem várias problemáticas a serem enfrentadas a fim de que essa missão seja realizada dentro do quadro constitucional do Estado Democrático de Direito. Tais problemas vão desde a autonomia dos municípios neste processo, o que passa pela análise do modelo federativo brasileiro, bem como pelas características do direito urbanístico pátrio, influenciado pelos princípios do direito à cidade.

Além disso, considerando que ambos os planos devem ser convertidos em lei, como mencionado, a leitura da compatibilização também deve enfrentar o olhar a partir do ordenamento jurídico enquanto sistema. Desta feita, é preciso compreender tais planejamentos enquanto normas jurídico-urbanísticas, analisando as formas propostas pelo positivismo jurídico para elucidação dos conflitos que surgem nessa etapa de compatibilização. Outrossim, já considerando a insuficiência das técnicas positivistas e levando em conta a permeabilidade do direito urbanístico de princípios e diretrizes, também desponta como perspectiva a solução dos conflitos pela hermenêutica constitucional, pós-positivista.

Com a edição do Estatuto da Cidade em 2001, atualmente vive-se a revisão de uma segunda geração de planos diretores sob a vigência desta lei nacional. O tema metropolitano, por sua vez, só ganhou uma definição mais uniforme sobre o instrumento de planejamento em 2015, conforme mencionado. Inicialmente previa-se sanções como a possível improbidade administrativa, caso os respectivos governadores não iniciassem o planejamento regional. Além da revogação desta medida em 2018, constata-se que poucos arranjos metropolitanos possuem seu instrumento de planejamento regional.

Por tais razões, à medida que surgem os instrumentos de planejamento regional, é preciso analisar como a compatibilização destes se dará com

relação aos planejamentos locais, sobretudo em um cenário pós-Constituição de 1988, em que o Município, agora ente federativo, é o protagonista da política pública urbana. Este é o objetivo principal desta pesquisa.

Além disso, em que pese o diminuto número de PDUIs já aprovados<sup>1</sup>, vários processos de instituição deste instrumento estão em andamento, com destaque para os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado das Regiões Metropolitanas de Londrina<sup>2</sup>, Maringá<sup>3</sup> e Cascavel<sup>4</sup>, no Paraná, o que justifica a importância e atualidade da pesquisa.

Para alcançar o objetivo proposto, utilizou-se metodologia exploratória, por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Com a coleta do material, foram aplicados os métodos dedutivos e indutivos.

A presente pesquisa foi organizada em três capítulos. No primeiro capítulo tratou-se a respeito de uma das hipóteses de surgimento da cidade em razão do excedente criado pela agricultura e como a revolução industrial reconfigurou esses espaços urbanos. Em seguida, contextualizando o Brasil neste cenário de urbanização, também foi dedicado um tópico para tratar sobre as especificidades do país e como a revolução industrial o alcança tardiamente.

Apesar da demora, a industrialização traz consigo inovações e os efeitos deletérios da urbanização. No Brasil, é nesse cenário que surge o Movimento da Reforma Urbana, que também sofre influência lefebvriana, contexto em que se inaugura um novo modelo de direito urbanístico em que a função social da propriedade deve prevalecer em contraposição à propriedade egoística do sistema liberal. Nesse mesmo capítulo também foi abordado o planejamento urbano enquanto direito coletivo, demonstrando que esta ferramenta de racionalidade deve ser debatida com a sociedade, num processo de diálogo que implica na gestão democrática e participativa na cidade.

O segundo capítulo apresentou o contexto metropolitano no Brasil e como esse fenômeno repercute no planejamento urbano e na efetividade do direito à

---

<sup>1</sup> Depois do Estatuto da Metrópole, verificam-se os seguintes PDUIs aprovados por leis: PDUI da Região Metropolitana de Grande Vitória, no Espírito Santo, aprovado pela Lei Complementar Estadual nº 872, de 07 de dezembro de 2017; e o PDUI da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá, no Mato Grosso, pela Lei Complementar Estadual nº 609, de 28 de dezembro de 2018.

<sup>2</sup> Ver em: <https://www.pduilondrina.com.br>

<sup>3</sup> Ver em: <https://www.pduimaringa.com.br>

<sup>4</sup> Ver em: <https://www.pduicascavel.com.br>

cidade a partir deste instrumento. Para tanto, foi abordada a configuração federativa brasileira, em especial o Município, que tem a atribuição de executar a política pública urbana. Em seguida, foi tratado a respeito da competência dos Estados-membros no direito urbanístico e também sobre o atual recorte metropolitano no país. O segundo capítulo finaliza com a abordagem sobre as funções públicas de interesse comum e do instrumento de planejamento regional, o plano de desenvolvimento urbano integrado – PDUI.

Por fim, o terceiro capítulo tratou a respeito da compatibilização do planejamento local ao regional. Assim, partindo da premissa que tanto o plano diretor quanto o PDUI são transformados em lei, foi abordada a possibilidade da análise dos instrumentos de planejamento e suas normas jurídicas dentro de uma Teoria Geral do Direito Urbanístico, dadas as especificidades, princípios e diretrizes que sofreram influência do direito à cidade. Considerando esse aspecto normativo, a compatibilização também é abordada sob a perspectiva positivista e pós-positivista, sobretudo a hermenêutica constitucional e a ponderação de princípios.

Partindo da problemática relativa à compatibilização dos planos regionais e locais sob a perspectiva normativa, a pesquisa demonstrou a hipótese de que é necessário considerar os princípios constitucionais que regem a matéria, bem como as especificidades que gravitam em torno das normas de planejamento, a fim de que a integração seja de fato alcançada, potencializando a efetivação dos princípios e diretrizes do direito à cidade que influenciam a normativa urbanística brasileira.

## **1 AS CIDADES E O DIREITO: A PRESENÇA DE NORMAS JURÍDICAS NA REGULAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E A INFLUÊNCIA DO DIREITO À CIDADE**

Desde a transição do modelo de aglomeração humana em aldeias para a complexificação da vida nas grandes cidades, a problemática da fruição das necessidades básicas do ser humano nesse ambiente urbano é fonte de controvérsias. Os recursos materiais são escassos e a maneira para obtê-los tem sido marcada por desigualdades que colocam em risco a existência da própria espécie humana e o planeta em si.

Para a problematização da presente pesquisa, em que se destaca o papel do direito enquanto um dos instrumentos aptos a reduzir as desigualdades urbanas e tornar mais justa a convivência entre os homens neste ambiente, a contextualização do surgimento das cidades pode auxiliar na compreensão de como as diversas sociedades se valeram de normas jurídicas para aplacar os conflitos que se originam na cidade e em razão dela.

Desta forma, buscou-se primeiramente destacar uma das hipóteses de surgimento das cidades que consiste na alocação do excedente de produção agrícola em um espaço mais concentrado, que também propicia a especialização das atividades e a segmentação dos cidadãos em classes distintas. Em seguida, foram abordados o contexto urbano pós-Revolução Industrial e o surgimento de reivindicações por melhores condições de vida nas cidades, tal qual ocorre no Brasil, anos mais tarde, razão pela qual há um tópico em que se discute a urbanização no Brasil.

Uma das plataformas políticas de reivindicações da construção do espaço urbano é o direito à cidade. Por isso que, após traçar algumas considerações a respeito de seu conteúdo, é destacado como as normas urbanísticas, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, sofreram influência de princípios e diretrizes do direito à cidade. Evidencia-se, neste sentido, a função social da propriedade urbana, o planejamento urbano como direito coletivo e a gestão democrática das cidades.

### **1.1 O SURGIMENTO DAS CIDADES EM RAZÃO DO EXCEDENTE AGRÍCOLA**

Embora existam metodologias históricas próprias, que fogem ao

escopo desta pesquisa, este prelúdio histórico tem por objetivo examinar o papel do direito ao longo da formação das cidades e qual a função que se projeta para a concretização dos princípios e diretrizes de direito à cidade, uma vez que estes foram incorporados ao ordenamento jurídico constitucional brasileiro, dentre os quais pode-se destacar a função social da propriedade urbana e o direito coletivo ao planejamento urbano com a participação popular.

Um dos pressupostos utilizados na abordagem histórica aqui apresentada é que as cidades surgiram em razão do excedente produzido a partir da melhoria de técnicas de produção agrícola<sup>5</sup>. Antes de um ser social, o ser humano depende de provisões essenciais para a sua sobrevivência e perpetuação da espécie. Uma vez superada a era das sociedades coletoras, a sedentarização da espécie humana, em razão da utilização de práticas agrícolas, demandou o cultivo da terra.

Para toda terra agricultável existe uma proporção entre a sua área e a sua capacidade produtiva para subsistência humana. E, portanto, é possível constatar a razão de metros de terra necessários para prover um número certo de pessoas. Quando e por causa do aperfeiçoamento de técnicas agrícolas a produção supera a necessidade de sustento básico da comunidade cultivadora, surge o excedente de produtividade. A partir deste ponto, um mesmo indivíduo não precisa cuidar da produção para sua sobrevivência, defender o seu território e ser o intercessor das entidades divinas. Aos poucos as funções se dividem, segmentando a sociedade entre aqueles que produzem, aqueles que protegem os produtores e outros que intermediam e fazem arranjos com os deuses, para que a produção seja sempre suficiente.

Quanto maior esse excedente, maior será a rede de complexidade

---

<sup>5</sup> Existem outras abordagens históricas sobre o surgimento das cidades, como é aquele tratado na clássica obra *A Cidade Antiga*, de Fustel de Coulanges (2002). A perspectiva adotada por Coulanges destaca o papel da religião na formação das cidades, trazendo à tona a reconstrução do culto aos mortos de cada família, os deuses domésticos ou deuses lares. Os cultos comuns aproximaram as famílias em fratias/cúrias e, em seguida, em tribos. A cidade, por sua vez, passou a ser formada por tribos que seguiam cultos comuns mais abrangentes, do qual o rei era o sacerdote com jurisdição em todo o território da cidade. Tal evolução ocorreu de maneira paulatina, já que nos primórdios proibia-se o culto de um deus doméstico por outra família. Enquanto evolução, são revoluções intelectuais (filosofia), políticas (oposição aos reis) e até mesmo o cristianismo que enfraqueceram o regime municipal. Ademais, “o direito também mudou sua natureza. Em todas as nações antigas o direito sujeitara-se à religião e dela recebera todas suas normas. [...] O direito tornou-se pois independente; pode procurar as suas regras na natureza, na consciência humana, na poderosa ideia de justiça que existe em nós”. (COULANGES, 2002, p. 417). Obviamente uma perspectiva não anula a outra, senão se somam para explicar como fenômenos econômicos (excedente agrícola) e mesmo morais (como a religião) contribuíram para que a espécie humana passasse a conviver em espaços cada vez mais densos.

para sua distribuição entre os habitantes do sistema urbano. Vários dos serviços passam a não ser mais realizados pelas mesmas pessoas que cultivavam a terra, senão por indivíduos obrigados a produzir para manutenção de outros indivíduos (BENEVOLO, 2019). Alcança-se, assim, o estágio da civilização urbana quando o excedente possibilita que pessoas vivam aglomeradas, “dedicando-se a outras atividades que não à produção de alimentos” (SINGER, 1973, p. 11).

O excedente significa “[...] ao mesmo tempo, a possibilidade da existência da cidade – na medida que seus moradores são consumidores e não produtores agrícolas – e seu resultado – na medida em que é a partir da cidade que a produção agrícola é impulsionada” (ROLNIK, 1988, p. 14). Nesse momento incipiente, os moradores da cidade passam a consumir o produto do campo e a desenvolver atividades para a manutenção da produção agrícola por meio do aperfeiçoamento de ferramentas, administração e distribuição do excedente, funções de defesa e atividades religiosas.

Contudo, esse excedente, por si só, não foi suficiente para o surgimento das cidades. Pela mesma perspectiva histórica, conclui-se ser imprescindível que determinada classe social se sobreponha às demais, a fim de organizar essa produção e distribuição para o consumo. Vale dizer, inclusive, que esse excedente não garantia – e não garante até hoje – que a espécie humana esteja segura do ponto de vista alimentar.

Assim, a respeito da combinação de excedente e da dominação de uma classe sobre a outra, ao argumentar que somente a produção em excesso não é condição indispensável para a formação das cidades, Singer (1973, p. 13) acrescenta que é “[...] preciso ainda que se criem instituições sociais, uma relação de dominação e de exploração, enfim, que assegure a transferência do mais-produto do campo à cidade”. Como dito, quanto maior o excedente, maior será a rede de complexidade para administração deste.

Para David Harvey (2012; 2014), a urbanização que se formou a partir da relação de dominação para a exploração e administração do excedente revelou, desde o início, o fenômeno de classe. Isto porque sempre repousou em poucas mãos a decisão a respeito de onde e de quem seria extraído esse excedente, bem como o controle do uso do lucro originado do mais-produto. Em sua forma primitiva, portanto, as cidades desempenhavam o papel de centro político e administrativo, onde se geria o excedente da produção agrícola e se forneciam os serviços para a classe dominante

(CASTELLS, 2020).

Essas são as constatações que os historiadores chegam ao analisar escavações, utensílios e objetos que documentam um padrão de organização dos primeiros aglomerados urbanos. É o caso encontrado na Mesopotâmia, em que Benevolo (2019) relata que os governantes recebiam os excedentes, administrando tais riquezas. Ao mesmo tempo que se acumulavam provisões para a população, utilizavam-nas para a fabricação de utensílios da agricultura ou da guerra. Ou ainda, no caso do Egito, em que o Faraó empregava tais excedentes em obras públicas e templos religiosos (BENEVOLO, 2019).

É nas cidades onde se concentram as atividades criativas de novas tecnologias que impulsionam a produção agrícola, tais quais as grandes obras de drenagem e irrigação. Também é “[...] na cidade, e através da escrita, que se registra a acumulação de riquezas, de conhecimento. (ROLNIK, 1988, p. 16).

É esse poder de administrar que desde há tempos impõe os diversos sistemas normativos<sup>6</sup> criados para moldar o comportamento social. Inseridos nesses sistemas, é possível constatar a existência de alguns regramentos urbanísticos desde os primeiros aglomerados urbanos. Tratavam-se de regras que disciplinavam a ocupação dos territórios das cidades, seja para a localização de determinados edifícios (religiosos, administrativos, habitacionais, etc.), padrões construtivos e até mesmo o planejamento de cidades inteiras.

As cidades gregas, que tanto contribuíram para a construção de sistemas de democracia e cidadania, tinham a característica de serem reduzidas, seja pela escassez de recursos ou por opção política. Assim, ao atingir determinado limite, eram organizadas expedições para a fundação de novas colônias. É nesta civilização que viveu Hipódamo de Mileto (498 a.C - 408 a.C), a quem se atribui a autoria de uma teoria política a respeito da divisão regular da cidade (BENEVOLO, 2019).

Também nas cidades do extremo oriente podem ser recuperadas normas urbanísticas, como aquelas descritas pelo literato Meng-Tsi (372-289 a.C.),

---

<sup>6</sup> É o que fica constatado, por exemplo, no Antigo Testamento, no livro de Levítico, capítulo 25, em que se instituem regras a respeito da proibição da venda da terra, criando-se uma legislação que protegia o povo Levita de despejos e extorsões. “A terra não poderá ser vendida para sempre, porque a terra me pertence, e vocês são para mim imigrantes e hóspedes”, ou “Os campos pertencentes a essas cidades não poderão ser vendidos, pois são propriedades dos levitas para sempre”. Vale acrescentar que, para os antigos, a lei fazia parte da própria religião. Conforme pontua Coulanges, (2002, p. 206) “Os antigos códigos das cidades reuniam um conjunto de ritos, de prescrições litúrgicas, de orações e, ao mesmo tempo, de disposições legislativas. As normas sobre o direito de propriedade e de sucessão estavam dispersas entre as regras relativas aos sacrifícios, à sepultura e ao culto dos antepassados”.

em específico a unidade urbanística *li*, que correspondia a 540 metros aproximadamente. A partir desta medida, as cidades eram organizadas de maneira que pudessem ser caminhadas por percursos de uma hora e meia (BENEVOLO, 2019).

Para a presente pesquisa, tais constatações são relevantes na medida em que demonstram que as regras urbanísticas de ordenamento territorial existem desde os tempos remotos, e até mesmo como uma forma incipiente de planejamento urbano não é exclusividade do nosso tempo, tampouco os problemas gerados pela alta densidade populacional e habitações coletivas. Como é o caso relatado por Benevolo (2019) a respeito das más condições de vida nas *insulae* romanas, destinadas à população mais desfavorecida e sem as condições sanitárias já existentes no período romano, o que levou a edição de proibições por regulamentos do Estado.

A expansão do Império Romano fez com que essas regras urbanísticas fossem aplicadas em larga escala nos territórios conquistados. A construção das estradas que ligavam esse vasto império servia para expandir a técnica da *centuriatio*, consistente no traçado retilíneo para divisão dos territórios a partir dessas vias, tanto nas novas cidades como nas terras cultiváveis. Com isso, foram criadas estradas vicinais e uma maior capilaridade da administração romana (BENEVOLO, 2019).

Do mesmo modo pode-se concluir que atualmente as cidades industriais subjugarão o campo. Segundo Leonardo Benevolo (2019), em Roma:

A urbe corresponde ao orbe: de fato, a cidade acolhe homens e coisas provenientes do mundo inteiro, e o mundo é unificado, fortificado, circundado por muralhas e percorrido por estradas como uma única cidade (p. 156).

É também deste período greco-romano que se intensifica o caráter político da cidade que transcende sua dimensão espacial. Tanto na *polis* grega e na *civitas* romana, o “conceito de cidadão não se refere ao morador da cidade, mas ao indivíduo que, por direito, pode participar da vida política” (ROLNIK, 1988, p. 22). É uma divisão relevante para se questionar, hoje, se o direito à cidade é aspiração de todos os habitantes da cidade, o ser humano da declaração universal, ou apenas aos cidadãos.

Com a queda de Roma a parte oriente do império é conquistada pelos povos árabes. Já na parte ocidental, há o que Manfred (1982, p. 13) denomina de “drástico declínio cultural”, uma vez que os povos bárbaros ainda praticavam a guerra como forma de apropriação daquilo que não criavam com seu trabalho. Por outro lado, o declínio do império romano oportunizou aos colonos a ruptura de um sistema de opressão e pesados impostos exigidos por Roma (MANFRED, 1982).

A necessidade de proteção contra ataques e pilhagens, além da existência dos colonos que até então estavam envolvidos nas extintas atividades comerciais e administrativas interrompidas com o declínio do Império, criaram o ambiente para o surgimento da sociedade feudal, baseada na relação que se estabelece entre um senhor feudal, proprietário da terra e o camponês, que por ter posse dessa terra é obrigado a produzir para o seu senhor.

A incipiente cidade medieval era autônoma e se estruturava em torno das igrejas cristãs, onde também produziam o artesanato trocado em mercados e feiras periódicas (ROLNIK, 1998); também era um local que exercia papel marginal na organização da sociedade, já que não eram os centros administrativos (BENEVOLO, 2019). Ou seja, pode-se dizer que o poder dominante não se localizava nesses centros urbanos, o que só ocorreu a partir do momento em que o comércio se expandiu.

A expansão urbana nasce de uma verdadeira simbiose entre os novos aglomerados comerciais e o campo. Na medida em que o artesanato passou a confeccionar instrumentos que aumentavam ainda mais a produtividade no campo, este excedente pôde alimentar mais pessoas que passariam a exercer funções que não as de cultivo, como as atividades de comércio. Assim, é com o aumento do comércio que a importância das cidades se eleva, sendo esse o palco e uma das causas da ruptura definitiva do sistema feudal.

Tais cidades comerciais se localizam à margem das cidades feudais, quase sempre fora dos muros da cidade. Essa crescente atividade comercial não coadunava com a lógica feudal, baseada na propriedade imóvel do solo e amparada em costumes de difícil alteração. O comércio, dinâmico por natureza, demandava instituições ágeis, opostas às barreiras impostas pelas corporações de ofício. Esta nova sociedade burguesa é dinâmica e tudo move e, inclusive, torna móvel a propriedade imobiliária, utilizando-a como hipoteca ou como valor de troca.

Como destaca Huberman (1980, p. 44) “Nos primórdios do

feudalismo, a terra, sozinha, constituía a medida da riqueza do homem. Com a expansão do comércio, surgiu um novo tipo de riqueza - a riqueza do dinheiro”. Ou ainda: “No início da era feudal, o dinheiro era inativo, fixo, imóvel; agora tornara-se ativo, vivo, fluido”. A riqueza apresenta uma faceta que se desprende da terra e passa a circular, encontrando nas cidades comerciais o território ideal para que fosse intermediada sua troca.

As possessões feudais que aprisionavam e subjogavam os vassalos enfrentaram a concorrência do comércio enquanto uma nova possibilidade de subsistência, encontrada, sobretudo, nas cidades burguesas. Estar nessa nova cidade significava respirar o ar de uma nova liberdade, como se dizia naquela época “O ar da cidade faz um homem livre” (MANFRED, 1982, p. 45; HUBERMAN, 1980, p. 37). Essa liberdade era, também, a liberdade da terra.

Até então, o principal capital estava representado pelas terras agrícolas, em razão do modo de produção predominante. Enquanto prevaleceu esse modo produtivo, a terra agrícola manteve o seu inigualável prestígio. Aos poucos, com o citado desprendimento da riqueza da terra, o capital das terras agrícolas, principal ativo até o século XVIII, transformou-se e foi substituído pelo capital imobiliário, industrial e financeiro (PIKETTY, 2014).

Portanto, a transformação da vila medieval nas novas cidades comerciais burguesas marca o início da mercantilização do espaço, “a terra urbana, que era comunalmente ocupada, passa a ser uma mercadoria – que se compra e vende como um lote de bois, um sapato, uma carroça ou um punhado de ouro” (ROLNIK, 1988, p. 39). Um edifício não é mais considerado uma modificação estável, incorporada no terreno, mas um produto provisório que, mais tarde, passou a ser substituído por outro. Tornou-se possível, assim, considerar um terreno edificável como um bem independente, com seus requisitos econômicos devidos à posição, à procura, às exigências regulamentares, etc. (BENEVOLO, 2019).

A nova configuração de aglomerados urbanos em cidades burguesas marca a fixação e expansão do comércio e a prática mercantilista, etapa anterior à consolidação do sistema que veio a ser denominado de capitalismo. De tão dinâmica e em virtude dos ininterruptos avanços tecnológicos ao ponto de se iniciar a inversão entre campo e cidade. Uma nova cidade, implodida e reconfigurada depois da revolução industrial.

## 1.2 A REVOLUÇÃO INDUSTRIAL: A IMPLOÇÃO E RECONFIGURAÇÃO DAS CIDADES

No cenário descrito anteriormente, as cidades surgem como alternativas ao modelo feudal e aos poucos é causa da falência deste modelo, sobretudo por inserir significativas mudanças no regime de propriedade então vigente, através da ampliação da mercantilização do próprio solo, urbano ou rural. A partir deste ponto da história, “a riqueza deixou de ser principalmente imobiliária” (LEFEBVRE, 2008, p. 12).

De forma simbiótica, as cidades administram e organizam o excedente produtivo do campo, ao mesmo tempo em que é do ambiente urbano que se originam os aprimoramentos das técnicas agrícolas para aumentar ainda mais o excedente. Com o aumento da produtividade e redução no índice de mortalidade, a população aumenta e as cidades crescem em território e em densidade populacional, rompendo “o secular equilíbrio entre gerações porque cada uma ocupava o lugar das anteriores” (BENEVELO, 2019, p. 658).

É nesse contexto que são desenvolvidos e aprimorados meios de transportes mais eficazes. Todo esse conjunto forma o caldo da Revolução Industrial, um acontecimento histórico que tornou a sociedade humana capaz de multiplicar “rápida, constante, e até o presente ilimitada[mente]” homens, mercadorias e serviços (HOBSBAWM, 2020a p. 59). Essa capacidade de produção ilimitada repercutiu em uma ocupação que se pretende também, ilimitada. A cidade, agora, se apresenta como um impressionante símbolo material do mundo industrial, só não mais impressionante que as estradas de ferros (HOBSBAWM, 2020b).

Contudo, conforme adverte Lefebvre (2008, p. 12), as cidades são construções anteriores à industrialização. Ou seja, “quando nasce o capitalismo concorrencial com a burguesia especificamente industrial, a Cidade já tem uma poderosa realidade”. A instalação das primeiras indústrias priorizava a localização perto de fontes de energia da primeira revolução industrial, como ferro, carvão e água, para produção da energia a vapor. Contudo, assim como as fábricas, as cidades permitem “a concentração dos meios de produção num pequeno espaço: ferramentas, matérias-primas, mão-de-obra” (LEFEBVRE, 2008, p. 15).

Ocorre, portanto, um fenômeno de aproximação das indústrias às cidades pré-existentes ao período de industrialização, além da criação de aglomerados urbanos em torno de outras indústrias. Para Lefebvre (2008), a indústria

captura as cidades até então caracterizadas pelas suas qualidades de “obra” e por depender do valor de uso. “O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso” (p. 14).

Conforme destaca Singer (1973), diferentemente da cidade comercial, que se caracterizava pelo domínio político e a exploração através de uma rede de monopólio, o que se sobressai da cidade industrial é sua imposição em razão da superioridade produtiva. Há um processo de urbanização da sociedade, ou urbanização de todo o planeta, impulsionado pelos meios de transporte e também de comunicação, o que, segundo Rolnik (1995, p. 73), quer dizer não ser necessário residir nas cidades para sentir os seus reflexos.

O campo passa a ser tão somente os arredores da cidade cujos habitantes já não produzem para os senhores territoriais, senão para o aglomerado urbano. Transforma-se o campo em um “setor da produção industrial, subordinada aos seus imperativos, submetida às suas exigências (LEFEBVRE, 1999, p. 17).

Aliado a isso, o campo incorpora em seu modo de viver os sistemas de objetivos urbanos, como água encanada, eletricidade, gás e mais tarde o carro, a televisão, utensílios de plásticos e mobiliário “moderno”. Além dos sistemas de objetos, também se incorporam sistema de valores, como “os costumes, a rápida adoção das modas que vêm da cidade” (LEFEBVRE, 2008, p. 19).

As mudanças ocorridas pela Revolução Industrial também estavam contextualizadas em um ambiente que encontrou no campo das ideias a doutrina do liberalismo político e econômico. Em síntese, os ideais liberais preconizaram a não intervenção estatal na economia. John Locke (1994), um dos principais filósofos do período, desenvolveu a teoria de que ao lado da vida e da liberdade, a propriedade privada também seria um dos direitos naturais.

Para Locke (1994, p. 98), o trabalho, uma “propriedade inquestionável do trabalhador”, é que transforma os objetos de seu estado de natureza em propriedade privada. Assim, “nenhum homem, exceto ele [o trabalhador], pode ter o direito ao que o trabalho que lhe acrescentou”, isto é, à mencionada propriedade privada. Desta feita, sendo a propriedade privada um direito natural e não um direito criado pelo Estado, não poderia o Estado nele interferir, a não ser para garantir a sua plena fruição.

Nesse caso, segundo Locke (1994), objeto da reunião dos homens e

a submissão destes em governos é conservar a sua propriedade, na medida em que no estado natural, os homens, movidos cada um por seu próprio sentimento, podem não respeitar valores de igualdade e justiça, tornando o “gozo da propriedade que ele possui neste estado muito perigoso e inseguro” (p. 156).

Conforme destaca Chauí (2009), a doutrina do liberalismo influenciou a Revolução Gloriosa de 1688, na Inglaterra, responsável por inaugurar a Monarquia Constitucional. Tais ideais, mais tarde, também inspirariam a Revolução Americana nos Estados Unidos, em 1776, e na França revolucionária de 1789.

É nesse ambiente de não intervenção estatal e crescente industrialização que as cidades crescem. Nasce, portanto, a cidade pós-industrial e liberal caracterizada pela “superposição de muitas iniciativas públicas e particulares, não regulamentadas e não coordenadas”. A liberdade individual, própria do desenvolvimento industrial, se revelava incapaz para regular as transformações urbanas e construtivas. (BENEVOLO, 2019, p. 669).

Paradoxalmente, se a expectativa de vida da população se deveu, em certa medida, ao fenômeno urbano, a cidade liberal da revolução industrial crescia em ritmo acelerado, não garantindo as condições sanitárias favoráveis para manutenção da mesma qualidade de vida. O ambiente das revoluções industriais, sobretudo quando as técnicas de produção passaram a se espalhar para outras nações além da Inglaterra, começou a revelar as desigualdades desse novo arranjo produtivo, que se traduziam no território urbano, em especial nos cortiços onde se amontoavam a classe trabalhadora.

Ao tratar a respeito das cidades encortiçadas do século XIX, Peter Hall (2016) apresenta um cenário das principais cidades da Europa e também dos Estados Unidos no contexto da segunda Revolução Industrial. O que se apresenta de similar nesses aglomerados urbanos daquela época é a revelação da pobreza e das más condições de vida da população trabalhadora, antes ocultada no ambiente rural. É verdade que a cidade, por si só, não produz o contexto de miséria e desigualdade. Mas é nos aglomerados urbanos que se mostra a pobreza concentrada e onde as diferentes classes sociais inevitavelmente se encontram.

Peter Hall (2016) destaca que passou a ser comum que denúncias a respeito das péssimas condições de vida nos cortiços londrinos fossem continuamente expostas em jornais e editoriais, aumentando o temor da burguesia sobre uma possível sublevação da classe trabalhadora, como acontecera em 1848,

na França, e que viria novamente ocorrer em 1871, também em território francês. A exposição dessas “chagas urbanas”, concentradas no ambiente urbano, fez com que “alguns milhares de ricos e alguns milhões de indivíduos da classe média” fossem “levados a um estreito contato com milhões de pobres e indigentes”, sendo forçados a presenciarem o “terrível destino de suas contrapartes proletárias que moravam ao lado” (HALL, 2016, p. 71).

Segundo Pietra Diwan (2018, pp. 33-37), a “Inglaterra burguesa do século XIX e sua capital, Londres, testemunharam o surgimento da multidão”, cuja maioria era submetida à vida nos cortiços, onde se apresentavam péssimas condições de vida. Também no contexto de teorias como o Darwinismo Social, imputava-se a essa população a degeneração física. Assim, além do temor que a crescente multidão viesse a reclamar direitos e ameaçar a burguesia, havia uma preocupação com uma reurbanização para evitar prejuízos relacionados à prevenção da degradação física da mão de obra trabalhadora.

Tais denúncias aterrorizaram as classes mais ricas, forçando a instituição de comissões com o intuito de solucionar os problemas dos cortiços. É o que ocorreu na Inglaterra através da Comissão Real para Moradia das Classe Trabalhadoras, de 1884, e a Comissão para Habitação Coletiva de Baixo Padrão, de 1894, nos Estados Unidos. Também é desse período um movimento de criação de inúmeras legislações urbanísticas editadas para a solução sanitaria do problema dessas moradias.

A respeito destas legislações, Peter Hall (2016) destaca a *Cross Act* (1875) da Inglaterra, que permitia ao poder público comprar as propriedades consideradas inadequadas para a posterior demolição e, em seguida, a Lei para a Moradia das Classes Trabalhadoras (1890), pela qual foi permitida a construção de edificações para o atendimento deste público. Contudo, não haviam recursos alocados para tal política, ao mesmo tempo em que se despendiam recursos públicos para a construção de rodovia e ferrovias, que também resultava no desalojamento e expulsão da classe operária para as periferias. Estima-se que as “demolições para a construção de ruas desalojaram aproximadamente 100 mil pessoas entre 1830 e 1880; as ferrovias, no mínimo 76 mil pessoas entre 1853 e 1901” (HALL, 2016, p. 41).

Do mesmo modo, em Paris, na França, havia uma legislação que permitia a construção de habitações para a classe operária. Mas tampouco eram aportados recursos para a demolição dos cortiços e a efetivação das edificações,

dando “prioridade para outras obras públicas de grande porte – construíram-se a Sorbonne nos anos de 1880 e 1890, construiu-se o metrô, entre 1900 e 1910” (HALL, 2016, p. 55). É nesse contexto que em Berlim, na Alemanha, desenvolveram-se estratégias de planejamento urbano que mais tarde influenciariam a legislação de outras nações, conforme será oportunamente tratado.

As constatações da época demonstravam que a raiz do problema habitacional e, por consequência, das cidades, estavam nos baixos salários e no arranjo produtivo instaurado pelas indústrias. Nada obstante, a reação foi de imputar ao Estado tanto a edição de normas para regulamentar as edificações e ocupação do território urbano, quanto ele próprio despende recursos para a construção da habitação para a classe operária, o que revelou a socialização dos problemas causados pelo capital privado.

Embora a situação de miséria da classe trabalhadora e urbana tenha propulsionado a edição de tais legislações, é de se destacar que tais normativas eram aquelas editadas pelos parlamentos e aparatos técnicos do Estado. Não se fazia presente a gestão democrática da cidade, o que explica o intuito de socializar a miséria causada pelo capital. Além do mais, percebe-se a pouca aderência do texto legislativo ao que realmente ocorreu, uma vez que, apesar da edição das legislações, não foram locadas dotações orçamentárias necessárias para implementar as políticas. Pelo contrário, o dinheiro foi utilizado para a construção de outros equipamentos que, não necessariamente, reduzem as más condições de vida da população.

A cidade pós-liberal nasce do abandono da tese de não intervenção estatal alguma. Conforme pontua Benevolo (2019, p. 681), um novo modelo de cidade é estabelecido pela burguesia vitoriosa, onde “os interesses dos vários grupos dominantes - empresários e proprietários - estão parcialmente coordenados entre si e as contradições produzidas pela presença das classes subalternas são parcialmente corrigidas”.

Além disso, caberia à administração pública prover e gerenciar espaços mínimos para o bom funcionamento do sistema urbano, integradas por “rede de percursos (ruas, praças, estradas de ferro etc)” e “rede de serviços (aqueduto, esgotos, depois gás, eletricidade, telefone etc.)”. O restante seria administrado pela propriedade privada. (BENEVOLO, 2019, p. 683).

A história da formação das cidades e da urbanização que circundou a Revolução Industrial auxilia no entendimento do espaço urbano de hoje. A partir de

uma contextualização histórica, é possível perceber que desde tempos remotos foram editadas normas para disciplinar o ordenamento do território, mas é com a sociedade burguesa e capitalista que o espaço passa a ser considerado mercadoria, adicionado um ingrediente na balança das desigualdades sociais.

Mas a contextualização até agora apresentada diz respeito a um panorama a partir de um recorte ocidental que culminará com a Revolução Industrial, com surgimento do que Lefebvre (1999; 2008) denominou de sociedade urbana, cujos valores são difundidos para todo o globo terrestre. Contudo, considerando as peculiaridades de cada nação nesse arranjo produtivo global, é importante contextualizar a urbanização no Brasil para compreender como o direito e a legislação urbanística brasileira interferem na construção do espaço urbano.

### 1.3 INDUSTRIALIZAÇÃO TARDIA: AS CARACTERÍSTICAS DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

A contextualização histórica anteriormente abordada trata da cidade a partir de um recorte ocidental e eurocêntrico e tem como ponto de chegada o capitalismo e a cidade pós-revolução industrial. Embora oportuna e necessária a descolonização dos saberes científicos e epistêmicos, o presente trabalho abordará a urbanização brasileira já a partir do contexto do mercantilismo.

Neste viés, antes mesmo da Revolução Industrial, o surgimento das cidades no caso de países colonizados como o Brasil também guarda uma inevitável relação do mercantilismo, etapa anterior ao capitalismo industrial e modelo responsável pelas grandes navegações, descobrimento e fundação dessas colônias para suprir as necessidades da metrópole europeia.

Assim, um dado elementar é que a existência de sociedades coletoras, de aldeias e cidades pré-colombianas, bem como do excedente agrícola não são situações determinantes para a análise que aqui se adota sobre o surgimento das cidades nesses territórios colonizados.

No entanto, vale acrescentar que em um estudo que trata de cidades pré-colombianas dos povos Maias, Astecas e Incas, Rossi (2021) destaca que nos aglomerados humanos daquelas civilizações havia uma interconexão muito evidente e relevante entre o que se pode denominar de ambiente urbano e rural, já que a atividade agrícola ocorria em espaços intraurbanos.

No caso da civilização Maia, na cidade de Caracol, pôde-se constatar

a existência de centros religiosos e políticos que se conectavam através de terminais funcionais, caracterizando o traçado urbano daquela localidade. No caso dos Astecas, na cidade de Tenochtitlán (atual território da Cidade do México), existiam aquedutos, represas e canais que auxiliavam na produção agrícola. Conforme Rossi (2021, n.p), trata-se de “um exemplo de agricultura gerida pelo poder político e religioso como atividade intraurbana, situada próxima das residências, elemento-chave do urbanismo e das legislações vigentes”.

A civilização Inca, por sua vez, destaca-se por um planejamento regionalizado aplicando tecnologias nos terrenos ocupados, sobretudo os terraços irrigados, como aqueles presentes nas ruínas de Cusco e Machu Picchu, o que reforça, mais uma vez, a produção agrícola muito próxima do que se entende por aglomerado urbano. No caso do território que hoje é ocupado pelo Brasil, os povos originários eram formados por tribos nômades e seminômades, sem a formação de espaços “urbanos” relevantes.

Conforme aponta Castells (2020, p. 92), além da destruição das formações sociais na América Latina antes da colonização ibérica, é a partir da relação de dependência que se fundam as novas sociedades. O autor acrescenta que a evolução da sociedade se reorganizou através da “substituição da dominação espanhola pela inglesa, depois pela americana”.

Portanto, a fim de compreender as cidades brasileiras atuais, não se pode perder de vista a condição de país colonizado, cujas sociedades indígenas que aqui habitavam foram praticamente dizimadas pela colonização portuguesa, a qual mantinha sua colônia para fins de abastecer a metrópole pelo extrativismo. Os aglomerados urbanos fundados nos primórdios da colonização exerciam funções meramente administrativas, com o intuito de controlar o excedente extraído das terras conquistadas.

O desenvolvimento da urbanização no território brasileiro se inicia a partir do Século XVIII, conforme aponta Santos (2018b). Nesse primeiro momento, a cidade serve como residência mais importante do fazendeiro ou senhor de engenho, mas levaria mais um século para que essa urbanização atingisse a sua maturidade e outro século para atingir as atuais características (pp. 21-22).

Assim, enquanto no Século XVIII a Europa passava pela Revolução Industrial – marco fundamental para a compreensão da urbanização da sociedade –, o Brasil ainda se apresentava como território extrativista e escravagista, mero suporte

da metrópole europeia. A configuração do que aqui se extraía e o que passou a ser produzido também segue os reflexos dos acontecimentos seguintes à Revolução Industrial na Europa, nas suas primeira e segunda etapas.

É somente no Século XIX que se acentuam as modificações na estrutura social brasileira. Piori (2012, p. 116) destaca a proibição do tráfico negreiro, a implantação do trabalho livre e a instituição da Lei de Terras em 1850 como marcos de transformação na economia brasileira. Com a consolidação da cultura cafeeira, o sistema de trabalho do colonato agregou a utilização de mão-de-obra imigrante, aumentando a divisão social do trabalho, o que “estimulou a divisão entre campo/cidade e agricultura/indústria na economia”.

Nesse contexto de transição, que também coincide com o fim do período colonial, as cidades concentravam apenas 5,7% da população total. Na virada do século XIX para o XX, apenas três capitais brasileiras tinham mais de 100 mil habitantes, sendo Rio de Janeiro, Salvador e Recife. São Paulo, por exemplo, era uma cidade com pouco mais de 30 mil habitantes (SANTOS, 2018b, p. 22-23).

A industrialização expressiva no Brasil acontece quase dois séculos depois da 1ª Revolução Industrial. Conforme destaca Piori (2012, 116), a quebra da Bolsa de Valores de Nova York em 1929 desencadeou alguns fenômenos relevantes para a urbanização brasileira. Na época, a cultura cafeeira foi afetada pela quebra, o que impõe “o redirecionamento da economia brasileira para uma industrialização tardia”. No ambiente rural, houve o ressurgimento de algumas culturas e a implementação de outras, como o caso da cana de açúcar, o algodão, a extração de borracha, pecuária e cereais, inaugurando-se, também, a mecanização de parte da agricultura.

A crise de 1929 também obrigou a substituição das importações pela produção local, ao que o Brasil finalmente alcançaria o capitalismo industrial (PRIORI, 2012), constituindo os parques industriais de bens de consumo não duráveis em São Paulo e no Rio de Janeiro (SINGER, 1985). Essa nova indústria demandou mão-de-obra urbana e o mercado que se instalaria nos grandes aglomerados (CASTELLS, p. 107). Tais “alterações modificaram o contexto político nacional, e os trabalhadores urbanos ganharam maior importância”, o que marcou a passagem de “um sistema de base agroexportadora para uma sociedade urbana e industrial” (PRIORI, 2012, p. 120).

Essas relevantes transformações econômicas também ocorreram em

um cenário de mudanças políticas que impactaram de maneira marcante o ambiente urbano no Brasil. Após a Revolução de 1930, comandada por Getúlio Vargas, põe-se fim à República Velha e se interrompe a política do café-com-leite, quando políticos das oligarquias de São Paulo e Minas Gerais, ligados à produção de café e leite, se alternavam no poder. Com o enfraquecimento das culturas agrícolas e a incipiente industrialização brasileira, o próprio governo passou a investir em indústrias de base, permitindo com que o “mercado interno ganhe papel que se mostrará crescente, na elaboração, para o país, de uma nova lógica econômica e territorial.” (SANTOS, 2018b, p. 29)

Além disso, foi criada uma legislação do trabalho aplicável apenas às áreas urbanas, sobretudo as grandes cidades, algo que, em um primeiro momento, proporcionou um padrão de vida muito mais alto aos trabalhadores assalariados urbanos, se comparados ao trabalhador rural (SINGER, 1985).

Também é desse contexto que Singer (1985) ressalta a queda na taxa de mortalidade, a causar o aumento populacional em áreas rurais já pressionadas. Aliada à construção de uma rede de rodovias e ferrovias que passou a interligar várias regiões do Brasil, possibilitou-se uma rápida imigração das zonas rurais para as crescentes áreas urbano-industriais. É desta época que a urbanização brasileira triplicou, passando para 31,24% em 1940 (SANTOS, 2018b, p. 25).

Assim como ocorreu com a rápida urbanização nos centros europeus, o crescimento das cidades brasileiras e latino-americanas em um contexto de decadência do ambiente agrícola, novas, mas escassas oportunidades no meio urbano reforçaram a “segregação ecológica das classes sociais” (CASTELLS, 2020, p. 103) e “acentuação das contradições sociais inerentes ao seu modo de desenvolvimento”, isto é, um “desenvolvimento determinado por uma dependência específica no interior do sistema capitalista mundial” (p. 110). A urbanização brasileira se assenta na pobreza. Enquanto o campo se moderniza e expulsa os pobres, a cidade industrial mal dá conta de absorver esse excedente. O setor terciário, por sua vez, remunera mal esses trabalhadores (SANTOS, 2018b).

Nesse contexto, Lefebvre (2008) destaca que as cidades da América do Sul e da África são circundadas de favelas, uma vez que os “camponeses sem posses ou arruinados afluem para as cidades a fim de nelas encontrar trabalho e subsistência”, que nem sempre existiu, dado um hiato entre uma exploração que se findou e uma que ainda não se iniciou, a industrialização. As “favelas” são as

ocupações informais que absorvem grande parte dos camponeses. Elas acolhem os migrantes desempenhando “o papel de mediador (insuficiente) entre o campo e a cidade, entre a produção agrícola e a indústria”. O autor acrescenta que “[...] frequentemente a favela se consolida e oferece um sucedâneo à vida urbana, miserável e no entanto intensa, àqueles que abriga” (LEFEBVRE, 2008 p. 81).

O mundo pós-Guerra também é marcado por avanços tecnológicos e científicos que aumentam a expectativa de vida. O ambiente urbano, inclusive, é um dos elementos que possibilita controles sanitários. No contexto da mecanização da agricultura, entre os anos de 1940 a 1980, houve a inversão da população agrícola para urbana, quando 68,86% das pessoas passaram a viver em cidades e aglomerados urbanos (SANTOS, 2018b, p. 31).

Conforme dados do IBGE (2012), esse percentual de população urbana atingiu 75,5% em 1991 e 81,2% no ano 2000, sendo que o último censo, de 2010, registrou o percentual de 84,4% da população brasileira vivendo em áreas urbanas, o que, à época, representava cerca de 161 milhões de brasileiros. Na Região Sudeste, esse percentual ultrapassou 90% na virada do milênio e, em 2010, já representava 92,9%.

A Região Centro-Oeste, responsável por concentrar grande parte da produção agrícola mecanizada, possuía 88,8% das pessoas vivendo nas cidades. Percentual semelhante à Região Sul, com 84,9% de população urbana. Os menores percentuais de população urbana ainda se encontram nas Regiões Norte e Nordeste, com 73% de pessoas vivendo nas cidades e aglomerados urbanos.

Caso se aplicasse o mesmo percentual de população urbana x rural com as projeções populacionais realizadas pelo IBGE (2019), considerando uma estimativa de mais de 210 milhões de habitantes, isso significaria o total de 178 milhões de brasileiros vivendo em ambiente urbano.

Essa expressiva taxa de urbanização crescente desde os anos 1980 é absorvida por uma urbanização efetivada quase que exclusivamente pelo capital privado. Conforme aponta Santos (2018b):

sob o comando dos interesses das grandes firmas [...] constitui um receptáculo das consequências de uma expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que esses são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais (p. 105).

Sem uma lógica de planejamento estatal, a direção da expansão urbana acontece apenas pela lógica de mercado, o que favorece a especulação imobiliária conectada aos melhoramentos que são realizados com recursos públicos, produzindo espaços vazios dentro das cidades e sem a preocupação com questões sensíveis à moradia e habitação. Isso acarreta na imposição da ocupação da periferia pela maior parte da população, o que, nas palavras de Santos (2018b):

empobrece ainda mais os pobres, forçando a pagar caro pelos precários transportes coletivos e a comprar caro bens de consumo indispensáveis e serviços essenciais que o poder público não é capaz de oferecer (p. 123).

Disso, se constata, portanto, que tanto nos países industrializados como naqueles que se industrializaram tardiamente, o declínio do campo, a força centrífuga dos ambientes urbanos e a urbanização a partir de uma lógica mercadológica têm oportunizado a construção de cidades desiguais, marcadas por segregações socioespaciais em que uma diminuta parte da população pode desfrutar de níveis de qualidade de vida excelentes, enquanto a outra parte – geralmente a maioria – enfrenta problema com falta de infraestrutura urbana, sendo impedida de desfrutar da cidade, fruto de seu próprio trabalho.

Diante deste cenário, isto é, escassez de terra urbanizada, expulsão dos mais pobres para áreas periféricas e sem infraestrutura urbana, aumento do custo dos serviços públicos urbanos e, ainda, a pressão para que investimentos públicos fossem direcionados a favorecer o capital imobiliário, o Direito aparece como um mecanismo a possibilitar a redução das desigualdades e a captura do dinheiro público pelo capital privado.

Contudo, é preciso que o Direito não utilize apenas seus mecanismos repressivos que, na verdade, apenas produz e reproduz a conjuntura de desigualdades anteriormente narradas. Um Direito que apenas estabelece regras construtivas favorece o surgimento da cidade informal. É necessário, portanto, que o Direito abrigue princípios e diretrizes que norteiam a política pública de desenvolvimento urbano, que crie mecanismos jurídicos de repartição dos ônus e benefícios da urbanização e, ainda, que fiscalize a utilização de recursos públicos para a implementação de melhorias urbanas.

Nesse sentido, tem relevância a plataforma filosófica e sociopolítica

do direito à cidade que, embora não seja confunda com o Direito do ponto de vista normativo/jurídico, influencia a legislação urbanística que se forma no período de redemocratização e se insere em princípios constitucionais, propondo novas maneiras de se reconstruir o espaço urbano.

#### 1.4 O DIREITO À CIDADE COMO MANEIRA DE PENSAR A RECONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Os cenários anteriormente apresentados pretenderam destacar alguns pontos que podem auxiliar na compreensão do ambiente urbano contemporâneo e a legislação urbanística que dele deriva.

As condições favoráveis para o acúmulo de um excedente possibilitaram a divisão do trabalho que, por sua vez, implicou em uma primeira distinção entre rural e urbano. Os movimentos insurgentes em relação ao modo feudal culminaram em uma nova possibilidade econômica, o comércio, que se desenvolveu em burgos até que essa nova classe social – a burguesia – tomasse para si a cidade medieval.

O comércio mercantil se expandiu, o que provocou a necessidade de se buscar novas rotas comerciais e fontes de extração, culminando na colonização americana pelas nações europeias. Nesse contexto, a Europa continuou a acumular um capital, desta vez potencializado pela exploração das colônias. Os avanços agrícolas e científicos resultaram na Revolução Industrial e mais uma vez o ambiente urbano se transformou.

No Brasil, assim como em toda a América Latina, a exploração extrativista se encaixou tanto no contexto do capitalismo mercantil, quanto nos novos arranjos industriais. A diferença, dessa vez, foi o fato de que as colônias também passaram a ser consideradas mercados consumidores dos produtos industrializados. Os avanços tecnológicos chegaram, assim, até as colônias, e o Brasil se adaptou ao novo modelo econômico, como a mecanização da agricultura.

A crise do capitalismo impulsionou uma industrialização também em solo brasileiro, ainda que tardia. As grandes cidades brasileiras, até então sedes da administração política, passaram a agregar a produção industrial e ver sua população triplicar em um curtíssimo espaço de tempo. A onda migratória e a falta de oportunidades, tanto no ambiente rural quanto no incipiente e renovado espaço urbano, resultaram na ocupação desordenada das cidades, expondo-se as

desigualdades e contradições do espaço urbano, seja na Europa pós-Revolução Industrial, seja nos países periféricos de industrialização tardia, como o Brasil.

Nesse ponto, é relevante destacar que a urbanização é considerada como um dos fatores que oportunizaram a melhoria da qualidade e aumento da expectativa de vida. A construção e avanços nos sistemas de saneamento básico e a produção de alimentos dentro de controles sanitários são situações que derivam de demandas urbanas. Ao mesmo tempo, o crescimento desordenado dessas cidades, nas grandes ondas migratórias do ambiente rural para o urbano, sobretudo as metrópoles onde se concentram empregos nos setores secundários e terciários, revelam as injustiças na construção desse ambiente urbano.

Tais injustiças se materializam nas condições precárias de moradias, dificuldades de mobilidade urbana para o trabalho, falta ou distribuição inadequada de equipamentos públicos de saúde, educação e cidadania ou mesmo de espaços públicos para o lazer e, sobretudo, uma evidente segregação socioespacial. Como sintetiza Fernandes (2006, p. 3) “de modo geral a urbanização tem gerado processos renovados de exclusão social, crise habitacional, segregação espacial, violência e degradação ambiental.” Ou seja, a combinação dos processos de exclusão social e segregação espacial, bem como entre a alta taxa de urbanização e o aumento da pobreza social levam à “urbanização da pobreza”, cujos impactos socioambientais podem ser equiparados aos grandes desastres naturais (FERNANDES, 2006, p. 4).

Os problemas que se originam pelo fato de várias pessoas habitarem espaços urbanos não são exclusivos deste momento contemporâneo ou tão somente do modelo produtivo em vigência, conforme já pontuado. Nada obstante, com o aumento da população mundial, a concentração das pessoas no ambiente urbano e a lógica de crescimento infinito pressionam a capacidade dos recursos naturais.

No ambiente das cidades, o que se apresenta de novo, característico e basilar para a compreensão de como o novo arranjo urbano é construído, diz respeito ao tratamento que se dá a um bem finito, a terra urbana. De uma maneira geral, a terra urbana passa a ter não apenas o valor uso, mas também um valor de troca, o que agrega ainda mais complexidade para as cidades, potencializando processos de segregação socioespacial dentro das cidades e metrópoles mundiais.

A composição deste valor fundiário urbano é influenciada por vários fatores, alguns mais evidentes e outros menos. Mas considerando a dinâmica urbana, a localização de tais imóveis e o seu entorno são determinantes para a precificação.

Neste sentido, quanto mais próximo ou de fácil mobilidade a equipamentos públicos e privados de educação, saúde, comércio; quanto mais cercado de espaços livres de lazer e convivência; e quanto mais servido dos serviços de infraestrutura urbana, maior será o valor do preço da terra.

É de se perceber, portanto, que muitos dos aspectos que elevam o preço da terra estão relacionados à política pública do planejamento urbano. Embora muitos equipamentos públicos e infraestrutura urbana surjam de equipamentos privados – loteamentos, edificações e a oferta de bens e serviços pelo mercado – será o poder público que realizará a manutenção desta infraestrutura urbana a longo prazo. É também o poder público que é demandado para a regularização de ocupações informais, originadas a partir desse arranjo produtivo que se traduz na segregação socioespacial das cidades.

Isto posto, constata-se que a grande parte de serviços de educação e de saúde serão públicos. A mobilidade urbana, por exemplo, somente se garante com a construção de sistema viários adequados, delimitando-se a propriedade privada da coletiva por normas estatais. A sobrecarga material para fornecimento de serviços é, portanto, do próprio poder público. Acrescenta-se que nem todos os serviços serão acessíveis apenas com a melhoria de salários ou melhor distribuição de renda, conforme destaca Maricato (2013, n.p), as “boas condições de vida dependem, frequentemente, de políticas públicas urbanas – transporte, moradia, saneamento, educação, saúde, lazer, iluminação pública, coleta de lixo, segurança.”

O ordenamento territorial, que define a instalação de determinadas atividades, também demanda uma lógica racional de suporte do território que nem sempre está alinhada à lógica mercantil de maximização do lucro. É nesse contexto que territórios ambientalmente frágeis e desvalorizados, justamente por não possuírem os elementos anteriormente elencados, são aqueles que restam para as populações que não são capazes de se manter e, ao mesmo tempo, pagar por uma moradia digna. Dentre outros motivos, é por isso que a cidade formal e legalizada convive com a cidade informal, em favelas e ocupações.

Percebe-se, com isso, que a política urbana influenciará diretamente no valor de troca da propriedade urbana. O que é relevante juridicamente é compreender quais são as matrizes constitucionalmente estabelecidas desta política e se estas estão adequadas aos objetivos e fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro. E, estando adequadas, se no sistema normativo nacional, através

dos instrumentos jurídicos previstos, alcança-se a efetividade pretendida.

E é justamente a respeito das matrizes, princípios e diretrizes da política urbana nacional atualmente vigente que se relaciona a plataforma filosófica política denominada de “direito à cidade”, que não se restringe apenas a um conteúdo jurídico, como a locução poderia sugerir, estando presente, sobretudo, como programa de movimentos sociais e organizações relacionadas à temática urbana (GUIMARÃES, 2017).

A contextualização do surgimento do direito à cidade, tanto em discursos acadêmicos ou como fundamento de lutas sociais, é relevante para compreender o atual sistema normativo que se inaugura a partir da Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade, em 2001 e, mais recentemente, o Estatuto da Metrópole, em 2015.

O termo “direito à cidade” deriva primordialmente da obra do filósofo francês Henri Lefebvre, escrita em 1968, e circunda as problemáticas urbanas existentes nas cidades pós-revolução industrial e de matriz capitalista, da qual emerge a sociedade urbanizada e onde se vive o conflito entre o valor de uso e de troca do espaço urbano.

Lefebvre (1999; 2008) alerta em sua obra a respeito da obviedade de que as cidades se originam em um período anterior à industrialização e que, inclusive, parte das indústrias primeiro preferiram locais perto das fontes de energia, como rios e minas de carvão, e não apenas a energia oriunda do trabalho humano, conforme já se abordou. Contudo, assim como a burguesia tomou a cidade medieval, a nova classe burguesa industrial tomou para si as cidades, reconfigurando seus espaços ou, implodindo-as para a construção de uma nova cidade.

Conforme destaca Mendes (2018), a própria industrialização significa a vitória da nova classe industrial sobre a aristocracia e as corporações. Assim, se no início se buscavam espaços fora da cidade, essa:

indústria rapidamente se volta para os centros urbanos já estabelecidos e faz proliferar outras inúmeras aglomerações pequenas, médias, periféricas e também a produção [...] de grandes centralidades urbanas (p. 9).

A urbanização da sociedade dentro de um contexto industrial-capitalista oportuniza a mercantilização de um bem escasso, conforme já mencionado.

A terra urbana, a qualidade de vida e a própria cidade se transformam em mercadoria (HARVEY, 2012). Há um paradoxo urbano, já que a cidade em si se afigura como uma obra e depende do valor de uso, o que contrasta com a orientação capitalista das trocas e produtos, que por sua vez, induzem a revalorização desse uso (LEFEBVRE, 2008). Põe-se em lados distintos, mas numa mesma arena a “mobilização da riqueza (em dinheiro, em papel) e o investimento improdutivo na cidade, entre a acumulação do capital e a sua dilapidação nas festas (LEFEBVRE, 2008, p. 14).

A qualidade de vida urbana, desta forma, dependerá sobremaneira de infraestrutura urbana (investimento improdutivo<sup>7</sup>), às vezes executada e quase sempre mantida pelo poder público. Uma vez capturado pelas forças do mercado, a execução da política pública poderá ser orientada a maximizar o lucro e oportunizar especulação imobiliária, reproduzindo e intensificando a segregação socioespacial. Basta, por exemplo, concentrar recursos em áreas nobres das cidades, enquanto faltam infraestrutura e serviços urbanos básicos na cidade informal e periferias, como saneamento básico e oferta de equipamentos públicos.

Assim, abordando o contexto urbano a partir da teoria crítica, Lefebvre apresenta o Direito à Cidade como uma proposta de se construir o ambiente urbano não a partir da lógica do mercado. O direito à cidade não é um simples direito, ele se “manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat ou habitar” (LEFEBVRE, 2008, p. 134). É o direito à obra e à apropriação que se difere do mero direito à propriedade privada.

O direito à cidade é, portanto, um “apelo, uma exigência, a transformação e renovação da vida urbana, potencializando esse território enquanto lugar de encontro, priorizando-se o valor de uso ao valor de troca” (LEFEBVRE, 2008, pp. 117-118). E, seguindo essa lógica, para o autor, essa renovação e reconstrução só pode ser possível se for conduzida pela classe operária e outros segmentos que não possuem os meios de produção.

A respeito do Direito à Cidade na teoria de Lefebvre, Harvey (2014) faz uma observação de que os motes que circundam a referida teoria não surgem de

---

<sup>7</sup> Pela lógica do capital, os investimentos que são realizados nas cidades devem, de alguma maneira, agregar valor à terra e aumentar o seu valor de troca. Neste sentido, sempre é possível ser calculado se o investimento realizado pelo Poder Público nas cidades poderá ser capturado e adicionado ao valor da terra. Em oposição a esta lógica está o investimento improdutivo, aquele que agrega valor ao uso da terra sem que se aumente o valor de troca. Ou, como exemplifica Lefebvre (2008, p. 14), na “dilapidação [do capital] nas festas”.

discursos teóricos, mas sim das “ruas, dos bairros, como um grito de socorro e amparo de pessoas oprimidas em tempos de desespero” (p. 15). Apesar disso, é o método proposto por Lefebvre que interessa para tentar responder às desigualdades que se impõem no ambiente urbano.

Neste viés, Harvey (2012) destaca o papel da urbanização como forma de absorção do excedente do capital para a perpétua produção de lucro, comparando-a com os gastos militares. A pressão exercida pelo mercado sobre a terra urbana em razão da expansão infindável do espaço urbano, intensificado através de processos de financeirização mundial desta urbanização, causa o que Harvey (2012) denomina de processo de destruição criativa. Sendo a terra urbana um produto escasso, a produção urbana demanda uma reestruturação urbana que culmina na despossessão das classes já desprivilegiadas e marginalizadas: “a violência é necessária para construir um novo mundo urbano sobre os escombros do velho” (HARVEY, 2014, p. 82).

Com relação à financeirização do processo de urbanização, vale destacar que o espaço urbano passa a ser potencializado como ativo financeiro, ficando em um segundo plano sua função de propiciar conforto e qualidade de vida. Conforme apontam Fix e Paulani (2019), a terra urbana, explorada pelo mercado imobiliário, já possui a singularidade de reunir as três formas que a mais-valia se manifesta: o lucro, o juro e a renda<sup>8</sup>. A financeirização, nesse sentido, corresponde à “participação dos fundos e investidores globais em incorporadoras e construtora do setor da construção civil”, seja através das aquisições de ações em bolsa ou de quotas societárias, no caso das empresas de capital fechado (OLIVEIRA; FRESCA, 2019, p. 11), além da emissão de papéis e do surgimento de produtos financeiros.

Sob esse aspecto da financeirização, Rolnik (2019) destaca que o ingresso de capital internacional na construção dos espaços urbanos, além de interligar vários atores do sistema financeiro global, como os fundos de pensão e também os bancos de investimento, faz aumentar o crédito “para além do tamanho e da capacidade dos mercados internos” (p. 28), ocasionando as bolhas imobiliárias<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> A singularidade desse mercado está, como será abordado, em reunir numa única atividade produtiva as três formas sob as quais a mais-valia aparece: o lucro (valor excedente produzido no canteiro de obras), o juro (parcela do valor excedente que remunera quem fornece o *funding*, ou seja, os recursos monetários para a produção) e a renda (sobrevvalor futuro capitalizado embutido no preço da terra). (FIX; PAULANI, 2019).

<sup>9</sup> O excesso de crédito oriundo do capital financeiro, tanto para a produção de unidades imobiliárias, quanto para aquisição das mesmas, cria um ambiente artificial de oferta e demanda, que propicia o

Segundo a mesma autora, esse fenômeno também é responsável pela desmobilização de inúmeras políticas públicas de habitação, transformando a moradia em mercadoria, potencializada a um “ativo integrado a um mercado financeiro globalizado” (ROLINK, 2019, p. 32). Considerada como um capital fixo, à moradia agrega-se a expectativa de valor no futuro, que significa um esperar uma valorização imobiliária sem limites.

Como resposta ao controle da urbanização pelo mercado, que captura setores do Estado, Harvey (2012) destaca o direito à cidade para além de seu conteúdo jurídico. Não se trata de uma mera prestação estatal, mas um conjunto de ações que favoreçam a possibilidade de “mudar e reinventar a cidade com nossos mais profundos desejos” (HARVEY, 2014, p. 28) de “reivindicar algum tipo de poder configurar sobre os processos de urbanização, sobre o modo como as cidades são feitas e refeitas” (p. 30).

Trata-se de um direito coletivo, que demanda um “poder coletivo de moldar o processo de urbanização” (HARVEY, 2014, p. 73). O autor assevera que deve existir um controle mais democrático sobre a maneira pela qual o excedente urbano é produzido e utilizado. O direito à cidade deve possibilitar uma administração democrática da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Por isso que o Direito à Cidade, conforme já dito, não se reduz ao âmbito jurídico ou moral, estando ligado à “potência de criação, de afirmação da capacidade de apropriação de múltiplos espaços e tempos, que correspondem à riqueza de uma vida urbana não subordinada a uma cotidianidade programada” (MENDES, 2018, p. 15), o que representa um ponto de inflexão à forma como as cidades são produzidas. Trata-se, portanto, de uma “exigência que se faz em oposição às capturas estatais do planejamento tecnocrático e, ao mesmo tempo, às capturas privadas do empresariamento urbano (privatização do espaço urbano e dos serviços essenciais)” (MENDES, 2018, p. 15).

Existem diferenças entre o direito à cidade como um direito “não jurídico” (TAVOLARI, 2016), e os diversos direitos que podem estar, de alguma maneira, mais evidenciados a partir do ambiente urbano. Nesse contexto, Marcuse

---

aumento vertiginoso dos valores dos imóveis, supervalorizando-os em dissonância ao seu real valor. Essa supervalorização artificial e acelerada tem sido denominada de bolha imobiliária. Nesse cenário, a valorização atinge seus patamares máximos até o estouro da bolha, quando, então, os imóveis desvalorizam-se, também, repentinamente. Essa desvalorização acarreta crises financeiras relacionadas aos contratos bancários que sustentam o setor.

(2010) faz uma distinção do direito à cidade e os direitos na cidade. Neste último caso, encontram-se os direitos à moradia, à água potável, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à educação, ao emprego, à possibilidade de participar da gestão urbana, todos eles conectados ao direito à cidade, mas são parciais.

Segundo Marcuse (2010), o Direito à Cidade proposto por Lefebvre seria unitário, apresentando três consequências políticas diretas. A primeira diz respeito à necessidade de se demandar direitos por completo e não de maneira segmentada, criando uma estratégia de reivindicação coesa, agregando todos que possam ter interesses em comum e que se formem coalizões para se conquistar apoios mútuos. Em segundo lugar, e também um desdobramento da primeira consequência, diz respeito à compreensão do que move o sistema na sua totalidade, justamente para garantir as coalizões já mencionadas.

Por fim, a terceira consequência é a conquista de todas as demandas, alcançando-se com isso um mundo completamente distinto e melhor. Por tais razões: “É necessário demandar, proteger e lutar pelos diversos direitos na cidade. Chegarão a concretizar-se finalmente em plenitude quanto se alcançar o direito à cidade” (MARCUSE, 2010, p. 95., tradução livre)<sup>10</sup>.

No Brasil, a busca pelos direitos na cidade encontrou na plataforma política do direito à cidade princípios e diretrizes para mudar significativamente a forma como as cidades brasileiras vinham sendo produzidas. Os movimentos pela redemocratização e pela reforma urbana aproveitaram os discursos e ideias desta plataforma filosófica e sociopolítica para construir uma proposta de texto constitucional que pudesse mudar significativamente o tratamento da propriedade urbana e a forma como as cidades são produzidas.

Conforme será abordado, é neste momento que além da inserção do princípio da função social da propriedade urbana, o texto Constitucional de 1988 também previu a necessidade de que a política de desenvolvimento urbano fosse norteada por um planejamento. O Estatuto da Cidade, por sua vez, agregou outros princípios do direito à cidade, como a necessidade de que esse planejamento fosse permeado de gestão democrática. Também introduziu princípios como o da justa distribuição dos benefícios do processo de urbanização e a recuperação da mais-valia urbana.

---

<sup>10</sup> Do original, “Es necesario demandar, proteger y luchar por los diversos derechos en la ciudad. Llegarán a concretarse finalmente en plenitud cuando se logre el derecho a la ciudad”.

## 1.5 AS INFLUÊNCIAS DO DIREITO À CIDADE NA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA BRASILEIRA

Conforme pode ser constatado a partir das abordagens históricas que têm sido utilizadas neste trabalho, os protestos por melhores condições de vida nas cidades acompanham as aglomerações urbanas há tempos. Essas mesmas condições precárias no ambiente brasileiro pós-colonial e de tardia industrialização passam a resultar em várias demandas que circundam o que depois foi denominado de Direito à Cidade. Ou seja, antes que esse termo fosse cunhado por Lefebvre, como bem argumenta Harvey (2014)<sup>11</sup>.

Nas décadas de 1960 e 1970, isto é, época contemporânea à obra do filósofo francês, já se documentava a existência de movimentos por uma reforma urbana. Tais movimentos trouxeram ao debate um “quadro de profundas desigualdades sociais, degradação ambiental e das condições de vida” (GRAZIA, 2003, p. 53) nas cidades, além de criticar um planejamento tecnocrata que desconsiderava a realidade social (GRAZIA, 2002).

Também se pontua a ausência de planejamento na construção das cidades, o que estimula e “consolida um mercado imobiliário restritivo e especulativo no qual os interesses do lucro provocam uma apropriação desigual do território e dos bens produzidos” (GRAZIA, 2002, p. 55,) implicando no espraiamento do território urbano que empurra a maioria da população para lugares afastados e carentes de serviços básicos.

É deste período, inclusive, a primeira tentativa de se elaborar e aprovar uma lei nacional que tratasse da temática do desenvolvimento urbano. Em 1977, a Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano elaborou o primeiro projeto da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, sobretudo sob o argumento que as administrações locais não teriam equipe técnica qualificada para o enfrentamento da especulação imobiliária e a má distribuição dos serviços públicos (GRAZIA, 2003).

---

<sup>11</sup> “O fato, por exemplo, de que a estranha convergência de neoliberalização e democratização no Brasil na década de 1990 tenha resultado em artigos na Constituição brasileira de 2001 que garantem o direito à cidade, tem de ser atribuído ao poder e à importância dos movimentos sociais urbanos, particularmente no que diz respeito ao direito à moradia, na promoção da redemocratização. O fato de esse momento constitucional ter ajudado a consolidar e promover um sentido ativo de ‘cidadania insurgente’ (como a chama James Holston) não tem nada a ver com o legado de Lefebvre, mas tudo a ver com as lutas que continuam a existir acerca de quem vai configurar as características da vida urbana cotidiana” (HARVEY, 2014, p. 14).

Passando por diversas alterações, somente em 1983 o projeto é enviado à Câmara de Deputados, sob o nº 775/83. Segundo Grazia (2003, p. 22),

O referido projeto objetivava a melhoria da qualidade de vida nas cidades por meio de uma adequada distribuição da população e das atividades econômicas; o Estado tinha seus poderes ampliados para realizar desapropriações de imóveis urbanos visando à renovação urbana ou para combater a estocagem; taxava a renda imobiliária resultante de fatores ligados à localização do imóvel; criava instrumentos de controle do uso e ocupação do solo; estabelecia limites ao exercício da propriedade privada (imposto progressivo e edificação compulsória); reconhecia juridicamente a representação das associações de moradores; e possibilitava a participação da comunidade.

O projeto, no entanto, foi arquivado. Vários segmentos da sociedade qualificaram o projeto como ameaçador à propriedade privada, além de apresentar um caráter estatizante, com objetivos socializantes (GRAZIA, 2002, p. 22).

No contexto da ditadura militar, que impôs restrições a protestos e à liberdade de reunião, o movimento é arrefecido e retorna apenas com a abertura democrática, na década de 80, já organizado no denominado Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU e com princípios mais bem definidos que propõem que, para se atingir a função social, assegurar direitos urbanos e acesso igualitário aos bens e serviços, é preciso atingir a estrutura da justiça social (GRAZIA, 2003).

Com a abertura democrática, a instituição da constituinte possibilitou que o referido movimento, depois transformado em Fórum Nacional pela Reforma Urbana, articulasse vários segmentos sociais e propusesse, através de uma emenda popular e no âmbito do processo constituinte, um capítulo próprio sobre a política urbana. Conforme destaca Grazia (2002), os princípios fundamentais do movimento baseavam-se em:

‘Direito à Cidade e à Cidadania’: entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, as condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.

[...]

“Gestão Democrática da Cidade”, entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.

[...]

“Função Social da Cidade e da Propriedade”, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica no uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano (p. 16., destaques do autor).

Os princípios destacados pretendiam contrapor a forma de construção das cidades brasileiras, como fora constatado. Trata-se de uma resposta à maneira como o planejamento urbano tecnocrata era capturado pelo mercado privado, mercantilizando-se direitos básicos e abrindo “espaço para a acumulação privada de capital sob a esfera” desses direitos, mercantilizando-os e precificando-os para que possam ser usufruídos pela lógica do valor de troca. (KELLER, 2018, p. 35).

Em um país de profundas desigualdades, a construção das cidades a partir da lógica de mercado e a fruição de direitos também pelo capital privado importava e ainda importa na segregação socioespacial e em condições de vida não muito diferentes daquelas relatadas no período da Revolução Industrial. Além dos princípios acima mencionados, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana destacava que:

- as cidades são a expressão máxima da desigualdade, da segregação, da discriminação e da exclusão. São produzidas pelo confronto, pela luta e pela apropriação entre diversos agentes econômicos e sociais. Assim, são essas características que devem ser pensadas, analisadas na elaboração e implementação das legislações, normas e políticas urbanas;
- o Estado é obrigado a assegurar os direitos urbanos e o acesso igualitários aos bens e serviços, bem como o direito à cidade, por meio de instrumentos e mecanismos redistributivos;
- as cidades necessitam de uma regulação pública da produção privada, formal e informal, submetida ao controle social;
- da mesma forma que na propriedade rural, é necessário submeter o direito de propriedade à sua função social;
- o controle social e a participação da população organizada são condições básicas para a conquista de direitos, de novas políticas públicas que incorporem os excluídos e de novas referências para as cidades. Por meio do exercício do controle social do Poder Público as organizações participam da gestão das cidades, daí o nome de Gestão Democrática da Cidade;
- é necessário que as cidades sejam reconhecidas na sua totalidade e que se repense o planejamento a partir da negociação entre a população e os agentes que produzem e se apropriam desigualmente do espaço urbano;
- o fortalecimento dos sujeitos/atores sociais e políticos como condição básica para a construção de uma nova ética urbana, contrária à concepção de cidade submetida à lógica de mercado (GRAZIA, 2002, pp. 17-18).

Conforme destaca Cafrune (2016, p. 189), o Movimento Nacional pela Reforma Urbana foi parcialmente atendido em suas demandas, tendo obtido sucesso no “reconhecimento [...] de direitos sintetizados sob a ideia de direito à cidade” na Constituição Federal de 1988.

Depois de aprovado o capítulo específico sobre a Política Urbana, várias situações não puderam ser colocadas em prática, considerando que o Supremo Tribunal Federal entendeu que as normas ali postas não eram autoaplicáveis, demandando-se a confecção de uma lei específica.

Em 1989 foi elaborado o Projeto nº 181/89, denominado de Estatuto da Cidade, tendo sido aprovado no Senado Federal já em 1990. Em seguida, remetido à Câmara dos Deputados, o projeto enfrentou as mesmas resistências dos mesmos segmentos, tal qual o Projeto 775/83.

O projeto tramitou pela Comissão de Constituição e Justiça. Em seguida, foi remetido para a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior. Depois, para a Comissão de Economia, Indústria e Comércio e também para a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (1998). Aprovado finalmente em fevereiro de 2001, o projeto retornou ao Senado que, em 18 de junho daquele ano, o aprovou. O Estatuto da Cidade foi sancionado em 10 de julho pelo Presidente da República, computando 11 anos de tramitação, e “conformando um marco jurídico para o enfrentamento das mazelas urbanas, especialmente aquelas relacionadas à moradia irregular e à ausência de infraestrutura, com destaque para o saneamento básico” (CAFRUNE, 2016, p. 191).

Assim, tanto no capítulo específico da Política Urbana da Constituição Federal quanto no Estatuto da Cidade, são incorporados princípios e diretrizes inspirados na plataforma político-filosófica do direito à cidade. Além da previsão de que a cidade e a propriedade urbana tenham que observar uma função social, propõe-se como objetivos desta política pública a garantia do direito a cidades sustentáveis, fundamentadas em um planejamento urbano que seja técnico, mas elaborado com a efetiva gestão democrática, isto é, a participação da população e associações que possam representar os vários segmentos da comunidade.

Neste ponto, Edésio Fernandes (2006) assinala que a Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova ordem jurídico-urbanística, consolidando um novo marco conceitual jurídico político do direito urbanístico. Além do mais, a função

deste direito urbanístico não se vincula mais apenas ao regramento de normas administrativas que restringem a propriedade. Há, na verdade, uma conformação desta propriedade a partir de princípios, diretrizes e regras de um novo Direito Urbanístico, através de novos instrumentos que visam a construção de uma ordem urbana socialmente justa, bem como por processos políticos-jurídicos pactuados por meio de uma gestão democrática dessas cidades. Inauguram-se, outrossim, instrumentos jurídicos que possibilitam a regularização fundiária.

Ainda a respeito dessa nova ordem jurídico-urbanística, Fernandes (2006) destaca o relevante papel que o direito tem na consecução dos princípios e diretrizes do direito à cidade. Segundo o autor, a ordem jurídica liberal que ainda vigora é a responsável pelo padrão de urbanização existente, caracterizado por segregação socioespacial, degradação ambiental e captura de recursos públicos para a valorização de bens privados. A formação do jurista é essencial para desvelar um novo paradigma em que a função socioambiental da propriedade urbana e da cidade prevaleça sobre a ideia de uma propriedade individual plena.

Para Fernandes (2006), a ordem jurídico-urbanística implantada pela Constituição Federal de 1988, e reafirmada pelo Estatuto da Cidade, deve estar norteada a partir dos seguintes princípios: urbanismo como função pública; supremacia do Direito Público; caráter normativo das regras urbanísticas e a conformidade do direito de propriedade às mesmas. Como princípios específicos, o autor cita a separação do direito de construir do direito de propriedade, a coesão das normas urbanísticas e a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização.

E para além da incorporação dos princípios de direito à cidade na legislação urbana brasileira, o direito à cidade também tem sido incorporado em documentos com alcance jurídico internacional.

Nesse sentido, conforme destacam Alfonsin et. al (2017), os debates travados no âmbito dos Fóruns Sociais Mundiais culminaram na “Carta Mundial pelo Direito à Cidade”, de forma ampla e com o objetivo de abarcar compromissos e princípios que circundam tal debate. Por sua vez, a referida Carta Mundial influenciou na inclusão do direito à cidade de forma expressa na Nova Agenda Urbana, de 2006, gestada na III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável, em Quito, no Equador.

Ao jurista, portanto, cabe realizar uma mudança paradigmática de interpretação, já que o novo direito urbanístico possui princípios próprios, conforme se

apresenta. Além disso, é preciso analisar criticamente o processo de produção de leis:

De fato, é fundamental que se possa caminhar para além da leitura formalista, legalista, positivista e tradicional das leis, no sentido de entender como esse processo legislativo se dá – quem participa, etc. A lei não é feita pelo jurista, então, por que na interpretação dela, não se faz um esforço mais sistemático de se recuperar a finalidade e as intenções do processo jurídico-político, especialmente em torno da questão do direito de propriedade? (FERNANDES, 2006, p. 13).

E é neste sentido que a interpretação do direito urbanístico pós-Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade de 2001 deve sempre contextualizar as lutas urbanas que inspiraram a mudanças de paradigma, sobretudo a respeito da conformação da propriedade urbana e da cidade através de uma função socioambiental. Inclui-se, nesta contextualização, os princípios do direito à cidade que foram incorporados à legislação brasileira, sobretudo no sentido de que esta plataforma não se encerra com a institucionalização do direito à cidade ou mesmo dos direitos da cidade.

#### 1.6 ELEMENTOS DE DIREITO À CIDADE COMO NORMAS JURÍDICAS

A contextualização do surgimento das cidades, dos contornos da urbanização no Brasil, do ponto de inflexão da plataforma do direito à cidade no cenário da urbanização pós-industrial e da aprovação do capítulo a respeito da política urbana brasileira e a lei geral de direito urbanístico, o Estatuto da Cidade, teve por objetivo localizar o papel que o direito tem para a construção de cidades mais justas, cumprindo os objetivos específicos da política urbana que, na verdade, se confundem com os princípios e fundamentos do Estado brasileiro.

Neste ponto, portanto, pode-se afirmar que, sob a perspectiva normativa, algumas inovações foram inauguradas a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, o que repercute na interpretação e implementação das normas do Estatuto da Metrópole. Dentre eles, cita-se a função socioambiental da propriedade urbana e da cidade, o planejamento urbano e a gestão democrática da cidade.

Conforme será abordado, a propriedade urbana deve estar conformada às normas urbanísticas estabelecidas a partir de um planejamento que,

para além dos requisitos técnicos tradicionais, deve refletir os reclames da população, já que a sua composição, execução e revisões periódicas devem contar com a ampla participação popular, através do exercício da democracia participativa. Esse é novo parâmetro que deve se fazer presente no plano diretor e, por simetria, também ao plano regional.

#### 1.6.1 A Função Social da Propriedade Urbana como Condição de Exercício de um Direito Fundamental

O direito à propriedade privada é um dos direitos fundamentais que constam do rol do art. 5º, da Constituição Federal de 1988. Tal qual os demais direitos assim classificados, o direito à propriedade privada não é absoluto. O uso, gozo, disposição e retomada desta propriedade privada possui algumas condicionantes. As de ordem coletiva podem ser reunidas no conceito de função social que, em síntese, submete o exercício do direito de propriedade a algumas restrições em prol da sociedade.

A inovação do texto constitucional de 1988 foi estabelecer que a propriedade privada urbana também deve cumprir função social, reforçando o conceito já existente em textos constitucionais pretéritos, com relação à propriedade de uma forma genérica. A atual Constituição vai além e define que a política de desenvolvimento urbano deve alcançar a função social da própria cidade, bem coletivo que transcende a mera reunião de propriedades privadas e públicas num mesmo espaço territorial.

A noção da função social da propriedade privada é recente dentro dos ordenamentos jurídicos que se estabelecem a partir da vitória da burguesia sob as bases feudais. Nesse sentido, conforme destaca Andrade (2018), é a Revolução Francesa que aboliu a propriedade privada feudal e instituiu a propriedade capitalista. Assim, “a propriedade privada capitalista tornou-se absoluta exclusiva, elevada ao patamar de direito absoluto, estável, protegida em todo mundo pelas leis, pela polícia e pelos tribunais” (p. 409). Aliado a isso, conforme já mencionado, a propriedade privada foi tratada como direito natural para Locke (1994), um dos principais filósofos do liberalismo político e econômico.

Ou seja, se antes o domínio fundiário feudal se justificava no poder divino, com a vitória da burguesia foi necessária a criação de mecanismos que

pudessem, da mesma maneira, explicar a propriedade privada sob o controle dessa nova classe dominante. Desta forma, os ordenamentos jurídicos passam a dispor sobre esse direito absoluto, auxiliando a justificar o cercamento das terras comunais e outras expropriações, contribuindo para a decadência do trabalho no campo e o aumento da população em ambientes urbanos.

Nesse cenário, Assis (2008) indica que o direito de propriedade surge no contexto das teorias contratualistas, positivado em documentos como a Carta Constitucional Norte-Americana, de 1787, a Convenção da Filadélfia, e também na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, na França. Segundo Assis (2008, p. 789), “a partir dessas Cartas constitucionais, a incolumidade do direito de propriedade passa por gerações, sendo considerado um direito absoluto, imprescritível, inalienável”.

Também o Código de Napoleão, de 1804, é um desses documentos que sintetizam as bases jurídicas deste direito de propriedade. Destaca-se, outrossim, que este Código serviu de modelo para a lei civil de inúmeras nações, inclusive o Código Civil brasileiro, de 1916. Aliás, as ideias liberais da Europa influenciaram as Cartas Constitucionais Brasileiras, que repetiram o caráter absoluto do direito de propriedade, sobretudo a Carta Imperial de 1824, e a primeira Carta Republicana, de 1891.

Somente no contexto da Constituição de 1937, cenário em que o mundo já havia passado por fenômenos significativos no que diz respeito ao questionamento à ordem capitalista burguesa, como a Revolução Russa, de 1917, é que surgiu a lei geral de desapropriações, o Decreto-lei 3.365, de 21 de junho de 1941, até hoje em vigência. A Constituição de 1946, por sua vez, trouxe a possibilidade de se desapropriar a propriedade em razão de interesse social, além da utilidade pública.

Com a instituição da ditadura militar, os textos constitucionais de 1967 e 1969 mantêm a garantia do direito de propriedade, mas preveem novas hipóteses de intervenção estatal sobre esse bem privado. Expressamente aparece o princípio da “função social da propriedade”, mais voltado à possibilidade de dirigismo estatal.

A Constituição Federal de 1988 já estabelece a função social da propriedade privada quando de sua classificação como um dos direitos fundamentais do rol do art. 5º, exposto anteriormente. A função social também se configura como um princípio da ordem econômica (art. 170, inciso III) e paradigma tanto da política agrícola (art. 184, *caput* e art. 186), quanto da política de desenvolvimento urbano (art.

182 *caput* e §2º).

A submissão do direito de propriedade a sua função social consolida a noção da inexistência da propriedade como um direito absoluto, em que o proprietário pode usar e gozar do bem de maneira indiscriminada. Como se verá, a propriedade urbana deve exercer uma função com vistas a alcançar um meio ambiente urbano mais justo.

A respeito da construção teórica da função social no Direito, é relevante destacar as ideias do jurista francês León Duguit sobre esse conceito, que remonta à ideia do próprio Estado e dos direitos subjetivos. Conforme destaca Gameiro (2014), a teoria de Duguit notabiliza-se por rechaçar a ideia do Estado como uma ficção jurídica, senão o “resultado de um processo diferencial, de natureza social e histórica, pelo qual distinguiram-se os fracos dos fortes” (pp. 427-428).

Para Duguit, nos termos abordados por Gameiro (2014, p. 428), o Estado legitima-se pelo Direito “em benefício da solidariedade social e com o escopo de evitar a sua utilização arbitrária”. Isto é, a força do mais forte deve ser canalizada para a proteção da sociedade, fato esse que o autor francês denomina de “solidariedade orgânica”. Assim, o direito subjetivo nada mais é do que um verdadeiro dever jurídico que reforça essa solidariedade em prol da coletividade. A esse respeito, Gameiro (2014) conclui que:

A ideia de função social sempre muito viva na obra de Duguit introduziu importantes e necessárias transformações na concepção atual dos direitos subjetivos, isto é, implicou no reconhecimento de que os direitos individuais exercem determinada função social e cedem determinado perímetro espacial em benefício da sociedade (pp. 434-435).

Desta forma, o direito subjetivo ao uso e gozo da propriedade privada deve também servir em benefício da sociedade e não apenas ao proprietário. Assim, embora partindo de campos teóricos distintos, tanto Duguit quanto Lefebvre rechaçam a ideia da propriedade privada enquanto um direito absoluto. O primeiro, através da articulação da ideia de solidariedade orgânica, e o segundo, a partir da leitura marxista no ambiente urbano, contrapondo os valores de troca e uso da propriedade urbana. Neste viés, Crawford (2017) traça um paralelo sobre as duas propostas enquanto teorias que influenciam a matéria da função social no ordenamento jurídico brasileiro.

Segundo Crawford (2017), Duguit buscava consolidar uma ideia de propriedade mais democrática, ainda que inserido no modelo de produção capitalista. Assim, mesmo refutando as ideias de propriedade coletiva oriundas dos movimentos revolucionários daquele contexto, Duguit trilhava um caminho intermediário à esquerda e à direita.

Conforme propõe Crawford, no Brasil há um casamento intelectual das teorias de Duguit e Lefebvre enquanto uma prática urbanista. Em suas palavras (2017):

Primeiro, esta integração, em termos puramente teóricos, é notável. Duguit tentava articular uma visão de propriedade que rejeitasse as noções puramente socialistas, mas que evitasse as brutalidades do acatamento da concepção clássico-liberal de propriedade dentro de uma economia capitalista. Em contraste, o pai da noção do direito à cidade, Henri Lefebvre, era um teórico assumidamente marxista. Então, isto significa que o casamento entre duas concepções surgidas de fontes teóricas tão diferentes deve ser considerado distinto. Segundo, como Duguit, Lefebvre não era, como pensador, alguém dado a propostas detalhadas e concretas. Ao contrário, sua visão era um tanto utópica. Portanto, a noção de direito à cidade, da mesma forma que a função social da propriedade, exige um esforço para preenchê-la com significado. Assim, o casamento dessas duas ideias pode ser visto como uma novidade legal brasileira, respondendo às características especiais do desenvolvimento urbanístico no país. Terceiro e mais importante de tudo, acho útil lembrar do valor de casar juridicamente a noção da função social da propriedade com a ideia de direito à cidade. Como este texto explorou anteriormente, um desafio para o instituto da função social é precisamente a necessidade de preenchê-la com conteúdo que proteja os interesses de todos, e esse casamento permite fazer exatamente isso (p. 19).

Diante disso, destaca-se não haver um conteúdo propriamente pré-estabelecido da função social da propriedade, mas “uma teoria sobre a natureza do que vem a ser o fim do conceito de propriedade” (CRAWFORD, 2017, p. 14), que deve ser preenchido de conteúdo.

Desta feita, a função social da propriedade privada configura-se em cláusula aberta que deve ser preenchida com os desígnios da construção de um Estado Democrático de Direito, cujos condicionantes tendam a alcançar os postulados constitucionalmente estabelecidos. No caso da política de desenvolvimento urbano, isso significa conquistar o bem-estar dos cidadãos.

A respeito do preenchimento do conteúdo da função social, Alfonsin (2002) destaca que a primeira condição de bem-estar dos habitantes da cidade só pode ser garantida a partir da moradia. Isto é, no ambiente urbano a prevalência da função da propriedade urbana é garantir moradia a seu povo. Se no ambiente rural é a produtividade social/econômica o parâmetro para se alcançar a função social, “no meio urbano é o valor de uso do espaço titulado, diferentemente, que vai presidir tal medida” (ALFONSIN, 2002, p. 67). Ou ainda, o “*destino* do que a terra produz é que pode medir a fidelidade dela à sua função social, seja o da produção, no campo, seja o da moradia nas cidades, dando preferência, um e outro de tais fins, às necessidades locais (ALFONSIN, 2003, p. 170., grifos do autor).

Fazer com que se cumpra a função social da propriedade urbana demanda a criação de mecanismos para dificultar os usos antissociais desse bem. A retenção especulativa de imóveis urbanos em um cenário de financeirização das cidades é um deles. Os imóveis vazios, construídos ou não, atendem apenas aos anseios do mercado, aproveitando da valorização criada pelo próprio espaço urbano, aumentando de valor de maneira vegetativa, contribuindo para a expulsão do grosso da população para áreas mais periféricas e carentes de infraestrutura.

Também a respeito do conteúdo da função social, Costaldello (2006) destaca que definição da funcionalidade da propriedade urbana só pode ser estabelecida através dos planos de ordenação urbana, os quais “possibilitam a qualificação urbanística para cada parcela do terreno, especificando-se, deste modo, o conteúdo e o exercício do direito de propriedade” (p. 159).

É, pois, o conteúdo do plano diretor que fixa o parâmetro da função social da propriedade, conforme preconiza o próprio texto constitucional de 1988, no §2º, do art. 182. Assim, para Costaldello (2006), o regime jurídico da propriedade urbana está fundamentado no princípio da função social “pois o direito de propriedade, voltado ao urbanismo, é invariavelmente influenciado por motivos de ordem social” (p. 159), que bem intermediam os interesses privados e públicos na lógica de um planejamento.

Contudo, para que efetivamente a função social possa ser definida a partir de uma lógica de planejamento, esse mesmo planejamento deve também observar os princípios e diretrizes próprios do direito urbanístico pátrio, sobretudo as diretrizes que são assimiladas a partir do Direito à Cidade.

Como se verá, exige-se um planejamento técnico, mas que também

seja permeado pela participação popular, a fim de garantir um amálgama entre o que se planeja e as reais necessidades dos cidadãos.

### 1.6.2 O Planejamento Urbano como um Direito Coletivo

No ordenamento jurídico pós Constituição Federal de 1988, o planejamento desponta como elemento determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, conforme consta dos princípios gerais da atividade econômica, no título reservado a esta matéria no texto constitucional que é, também, onde se insere o capítulo da política urbana.

De forma mais específica, o planejamento urbano aparece como uma ferramenta imprescindível para qualificar o direito fundamental à propriedade privada. A partir da leitura das normas constitucionais, essa qualificadora se dá pelo exame de adequação daquilo que se promove com a propriedade em relação às exigências estabelecidas em um plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

O planejamento urbano, portanto, integra o ordenamento territorial ou a ordem urbanística, direito coletivo *lato sensu* que, inclusive, pode ser defendido através dos mecanismos do microsistema processual coletivo, sobretudo a partir da sua expressa inclusão no inciso VI, do art. 1º, da Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985, quando da aprovação do Estatuto da Cidade.

Nos termos da norma constitucional, o planejamento é aprovado pela respectiva Câmara Municipal. Acrescenta-se, contudo, que diferentemente das leis convencionais, o plano diretor não é formado apenas pelo texto apresentado em forma de artigos, mas também por relatórios técnicos, mapas e memoriais descritivos de georreferenciamento, por exemplo. Ademais, as matérias urbanísticas também são regulamentadas por outras leis que não apenas aquela geral do plano diretor, dada a impossibilidade de esgotar o assunto em um só diploma legal.

Via de regra, os planejamentos urbanísticos congregam etapas de diagnóstico, prognósticos, propostas e a síntese da participação popular. Para que esse conteúdo do plano passe a ostentar os modais deônticos de norma jurídica, estando apto a obrigar, proibir e permitir condutas, é necessário aprová-lo como lei, quando passará a integrar o ordenamento jurídico.

Acrescenta-se, ainda, que os regramentos da lei do plano diretor

incidirão sobre um direito fundamental, que é a propriedade. Assim, conforme destaca Araújo Jr. (2011), apenas a lei pode determinar as exigências fundamentais, que são os parâmetros para verificar se se cumpre ou não a função social da propriedade urbana.

Conforme já se apresentou, alguns princípios e diretrizes do direito à cidade foram incorporados na política de planejamento urbano. Portanto, considerando a ideia de que se deve garantir a oportunidade a todos os cidadãos na configuração e reconfiguração das cidades, tanto a Constituição Federal de 1988 quanto o Estatuto da Cidade preveem a necessidade de que este planejamento urbano tenha a participação popular/democrática.

São determinações que contrapõem um planejamento urbano até então marcado pelo caráter tecnocrático, que muitas vezes não refletia a realidade das cidades e seus problemas, e ainda reforçava a vontade da classe dominante de capturar as intervenções estatais para agregar valor à terra urbana a ser mercantilizada, aumentando a segregação socioespacial, principalmente nas grandes cidades.

Desta forma, é relevante compreender como o planejamento urbano, do qual decorre as normas jurídicas de direito urbanístico, tem atuado ao longo dos tempos, tudo com o intuito de que o seu processo seja adequado aos preceitos constitucionais estabelecidos para a política urbana.

Neste sentido, ao abordar a questão do planejamento urbano, Amadei (2014) apresenta sua realização em cinco períodos distintos que se sucedem: 1) urbanismo liberal marcado pela falta de intervenção estatal e quando desponta na sociedade as mazelas do crescimento desenfreado das cidades; 2) urbanismo social, quando se inicia a intervenção estatal através da realização de obras de saneamento e a edição de normas de postura e edificações; 3) urbanismo funcionalista, onde se destaca a tentativa de impor o racionalismo à questão urbana, oportunidade que surgem instrumentos de separação da cidade em zonas a partir das funções que o homem realiza na cidades, quais sejam, habitar, trabalhar, lazer e circular; 4) urbanismo pós-moderno, que se opõe ao urbanismo funcional, e inclui a perspectiva do direito à cidade; e 5) urbanismo sustentável, que integra a política urbana à questão ambiental.

Por sua vez, Quinto Jr. (2013) destaca que os primeiros planos diretores que se tem notícia são oriundos da Alemanha, após o seu processo de

unificação. Naquela época, na virada do século XIX para o século XX e no contexto da segunda Revolução Industrial, aquele país enfrentava os problemas do declínio da população rural e o incremento da densidade populacional urbana em decorrência de sua tardia industrialização.

Naquela Alemanha, as cidades concentravam as revoltas dos operários pelas questões habitacionais, que mais tarde culminou na adoção de uma política estatal de controle sobre a expansão urbana, com forte viés de solucionar as questões habitacionais. Neste cenário, surgiram instrumentos como o “direito de preferência, expropriação de terras e a formação de banco de terras municipais visando à realização de sua política habitacional” (QUINTO JR., 2013, p. 51).

No início do século XX, foram realizados congressos que difundiram as experiências de planejamento, tanto dos sistemas quanto da legislação urbanística alemã. Na Conferência de Planejamento Urbano de 1910, organizada pelo Real Instituto dos Arquitetos Britânicos, foram abordados os modelos alemães e o país foi visitado nos anos seguintes. (HALL, 2016, p. 58).

Contudo, diferentemente da Alemanha, cujo planejamento urbano se ligava intrinsecamente à questão habitacional, países como os Estados Unidos, Canadá e Inglaterra absorveram os instrumentos teutônicos apenas para fins de controle urbano. “Assim, as técnicas e as novas leis de zoneamento urbanos funcionariam mais para criar uma diferença socioespacial do que para a regulação da produção do espaço da cidade capitalista” (QUINTO JR, 2013, p. 52).

Sobre isso, Peter Hall (2016) destaca que nos Estados Unidos o planejamento urbano foi iniciado pelo movimento *City Beautiful*, o que significava planejar sem preocupações sociais. Nessa forma de planejamento destacava-se o instrumento do zoneamento, com consequências socialmente excludentes. Foi o movimento criticado por Jacobs (2011), que denunciou que a cidade monumental se construía e a população até mesmo se orgulhava das obras, apesar de estar longe destas e a despeito de a cidade ao redor se degradar.

Tal como tratada anteriormente, a necessidade de se planejar as cidades originou-se quando da constatação das más condições de vida nos cortiços das grandes cidades, no contexto das grandes migrações ocorridas em virtude do declínio do campo e da segunda Revolução Industrial. No início, tratou-se de um planejamento para execução de medidas sanitárias.

É o que Mendes (2018) exemplifica no caso de Cerdà, em Barcelona,

na Espanha, em que o arquiteto aparece de jaleco branco para aplicar técnicas científicas médicas, a fim de reparar a “cidade-doente, fruto da irrupção da urbanização industrial” que se apresenta “como fonte do caos, da desordem, dos vícios morais, da corrupção e de doenças contagiosas” (p. 11). Com o seu bisturi, o médico deve cortar, remodelar e eliminar elementos indesejáveis.

Parte da fundamentação do Direito à Cidade se concentra na crítica em relação à maneira de se planejar as cidades, em que os urbanistas encaravam os problemas urbanos como chagas a serem curadas, através da aplicação de técnicas racionais, resultando “num formalismo (adoção de modelos que não têm nem conteúdo, nem sentido) ou num estetismo (adoção de modelos antigos pela sua beleza, que se joga como razão para o apetite dos consumidores)” (LEFEBVRE, 2008, p. 31).

Lefebvre (2008) aponta que o equívoco da incipiente classe dos urbanistas era o de não se dar conta de que a coerência prometida pelas técnicas racionais se configurava como uma forma, ou seja, mais um meio do que uma finalidade e, portanto, não com a raiz dos problemas que levava às incoerências a serem corrigidas. O urbanismo aplicado pelos administradores oriundos do setor estatal era caracterizado pelo emprego de técnicas científicas para o planejamento urbano, que “acompanha formas deliberadas do racionalismo operatório” e que “tende a negligenciar o ‘fator humano’” (p. 31).

Para Hall (2016), o planejamento não pode ser, por si só, uma atividade “independente autolegitimadora”, como se caracterizam as investigações científicas. Como todo fenômeno, “o planejamento é um fenômeno que – como todos os fenômenos – representa as circunstâncias do seu tempo” (p. 484).

Assim, a respeito da mudança de paradigma que se insere no planejamento urbano, ou seja, da necessidade de que essa técnica científica tenha uma finalidade e que seja construída pela própria população afetada pelos resultados do urbanismo, Hall (2016) caricatura a evolução do planejamento dizendo que, se em 1955 o planejador recém-formado se debruçava sobre a prancha para produzir diagramas de uso do solo, em 1975 “essa mesma pessoa ficava conversando até tarde da noite com grupos comunitários, na tentativa de prepará-los contra as forças hostis do mundo lá fora” (p. 484).

No Brasil, essa lógica não foi diferente. Flávio Villaça (1999) destaca a história do planejamento brasileiro em três etapas diferentes: a primeira iniciando-

se em 1875; a segunda entre 1930 até 1990; e a terceira a partir de 1990.

Deste primeiro período, o que se denomina de planejamento urbano são obras sanitárias e de embelezamento. Para Quinto Jr. (2013), tais obras tinham por objetivo garantir a posição agroexportadora do Brasil, fazendo com que o:

fluxo das mercadorias não fosse interrompido para os mercados externos em função do colapso criado pelas epidemias e falta de saneamento que paralisava a exportação dos produtos como café, açúcar, algodão etc. (, p. 54)

Com a Proclamação da República, Barifouse (2013) também destaca que a intenção das técnicas de urbanismo era abandonar a configuração do Brasil enquanto um povoado colonial, servindo, pois, como uma ideologia de emancipação de um país periférico.

Conforme já tratado anteriormente, nas primeiras décadas do século XX o Brasil viveu uma industrialização tardia e a transferência da população da área rural para as cidades. Ou seja, o que a Europa experimentou na primeira e segunda onda da Revolução Industrial, o Brasil veio a presenciar alguns anos mais tarde. Nesse período, surgiu também um planejamento que se pretendia mais técnico, com bases científicas e correto intelectualmente, não apenas para embelezar as cidades, mas também para solução de problemas como o sistema viário e a circulação (QUINTO JR., 2013; VILLAÇA, 1999).

É deste primeiro período o “Plano Agache”, encomendado pelo então Distrito Federal, atual cidade do Rio de Janeiro, ao urbanista Alfred Agache e que se consolidou como um primeiro plano de ordenação territorial. Este planejamento influenciou a edição do Código de Obras de 1937, que se aplicava para todo o território do Distrito Federal, e não apenas nas intervenções pontuais do centro da cidade (SOSA; SEGRE, 2013). O “Plano Agache” ficou caracterizado pela racionalização e reordenação das circulações e pelo esquema do zoneamento funcional, destacando-se, ainda, a presença de um caráter higienista (SOSA; SEGRE, 2013).

Em São Paulo, por sua vez, salienta-se deste período o plano realizado pelo urbanista Prestes Maia, mais focado em questões de circulação e de transportes, ao qual Quinto Jr. (2013) remete às mesmas transformações que foram realizadas pelo Barão de Haussmann em Paris. Isto é, sem tratar a respeito de problemas sociais e da habitação.

Na segunda metade deste período, a partir dos anos 1950, Quinto Jr. (2013) destaca os questionamentos que surgiram em razão desse paradigma de planejamento, que somente se preocupava com o embelezamento das cidades apenas em alguns setores da cidade e voltado para uma exclusiva classe social, o que denunciava uma segregação socioespacial latente.

Com isso, inicia-se uma preocupação voltada aos problemas sociais e às carências urbanas. Ainda assim, nas décadas seguintes, em virtude da criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, estimulou-se a elaboração de inúmeros planos diretores. Todavia, esses planejamentos não se distanciaram de um caráter burocrático e tecnocrático, longe ainda dos “problemas urbanos concretos, como especulação imobiliária, problemas habitacionais e de expansão urbana”. Ou seja, os planos elaborados serviram mais para “a liberação de verbas e financiamento público” (QUINTO JR., 2013, p. 61) que para a efetiva intervenção e melhoria das condições da cidade.

Não obstante, Quinto Jr. (2013) destaca que os planos diretores elaborados nas décadas de 1960 e 1970, tiveram a grande relevância de difundir uma prática de planejamento às cidades brasileiras, sobretudo da necessidade da adoção de legislações urbanísticas e de controle do solo urbano, ainda que faltasse uma abordagem mais crítica quanto à relação à política fundiária para incorporar setores da população excluídos do mercado formal.

O planejamento urbano divorciado das questões reais da cidade é apontado como uma das causas para a construção e perpetuação de cidades injustas, traduzindo a segregação urbana e todas as consequências negativas que lhe circundam. Assim como há uma virada global na forma de se planejar as cidades, também no Brasil, a partir da inserção de princípios e diretrizes de direito à cidade no ordenamento jurídico brasileiro, o planejamento urbano exigiu a participação da sociedade a fim de garantir que a solução aos problemas urbanos fosse aderente aos reclames da população.

### 1.6.3 A Gestão Democrática da Cidade enquanto validade da Produção de Normas Urbanísticas

As desigualdades no território urbano fazem parte da história das sociedades nas cidades. Esse cenário de desequilíbrio só aumentou à medida em que

a complexidade da vida nesses espaços urbanos crescia, em especial, após a Revolução Industrial. Desde há tempo atos normativos foram editados com a finalidade de ordenar os efeitos maléficos dessa urbanização, ainda que necessariamente não importasse na melhora da qualidade vida para aqueles que precisavam.

Portanto, as leis que tratavam de um incipiente urbanismo preocupavam-se em colocar ordem às construções e higienizar casebres e bairros, como se a causa das más condições estivessem apenas relacionadas aos padrões construtivos, altura dos prédios, seus recuos, metragem e a dimensão das janelas de ventilação. Por isso a característica de planejamentos com caráter sanitário, higienista e embelezador.

Tudo isso revela que as decisões de como seriam editados os atos normativos relacionados à vida nas cidades eram gestados a partir de demandas e necessidades que nem sempre coincidiam com os anseios da população. Tanto que, na Paris de Haussmann, os pobres foram expulsos do centro da cidade para que grandes e largas avenidas fossem abertas e que suntuosas construções fossem erguidas.

A falta de aderência das necessidades da população com os atos normativos e intervenções que ocorreram nas cidades perpetuou um modelo responsável por expulsar pobres dos centros, dos lugares providos de infraestrutura, de transporte público para localidades em que o preço da terra é menor e que, por isso, falta tudo, desde boas condições sanitárias até o acesso a trabalho, lazer, educação e tantas outras formas de exercer direitos fundamentais mínimos.

Pela proposta do Direito à Cidade, o cidadão deve ter a oportunidade de ele próprio construir a cidade, porque a cidade a ele pertence. É um bem coletivo, resultado do esforço da própria comunidade que lhe dá vida e que propõe um valor de uso antes do valor de troca, que faz capturar os investimentos públicos desviando-os ao capital privado. Desta forma, um direito urbanístico que tenha influência dos princípios e diretrizes do Direito à Cidade deve oportunizar que seus cidadãos participem da construção do espaço urbano.

Neste viés, conforme destacam Pereira e Fonseca (2018), é preciso que o povo tome “para si as rédeas do processo de decisão que envolvem o espaço urbanizado, tornando-se este processo endógeno, com consideração e respeito às peculiaridades e desejos dos moradores da cidade” (p. 12), subvertendo a ordem de

como os atores externos tomam decisões que repercutem no território das cidades.

Embora possa ser questionado que o próprio direito é um mecanismo de reprodução do modelo de dominação de uma classe sobre a outra – argumento próprio da metodologia de que trata o Direito à Cidade –, a proposta do presente trabalho é analisar os instrumentos jurídicos que, de alguma forma, foram influenciados pela mencionada plataforma sociopolítica, onde se incluem a função social da propriedade e do planejamento urbano, anteriormente analisados, e da gestão democrática das cidades.

Também foi mencionado neste trabalho que a industrialização tardia escancara as desigualdades de um campo decadente e de um meio urbano que se forma sob seus escombros. É nesse contexto que surgem os movimentos sociais. Conforme pontua Rocha (2008), nos primórdios da década de 1960 cresciam os movimentos populares como aqueles ligados à Reforma Agrária, por moradia e por melhores condições de mobilidade. O Golpe Militar de 1964, sob a premissa de afastar a instalação de um regime comunista, é, sobretudo, uma reação às lutas sociais que se intensificavam no país.

Deste período, Rocha (2008, p. 134) destaca que:

[...] após um período de luta “às escondidas” (entre 1968 e 1977), despontam novas expressões da luta social, como as Comunidades Eclesiais de Base e o vigoroso movimento operário do ABC paulista. Em 1979, acontece o congresso de refundação da UNE, e no início dos anos 80, nascem a CUT e o MST, dando origem a um período de ascensão das lutas populares no Brasil (p. 134).

A partir da reconstrução democrática, que tem na Constituição Federal de 1988 o modelo de pacto a ser observado para se alcançar o bem-estar dos brasileiros, foram previstos alguns instrumentos com a finalidade de se oportunizar uma contribuição mais efetiva dos cidadãos na construção do país. Assim, ao lado da tradicional democracia representativa, o art. 1º, parágrafo único e art. 14, ambos do texto constitucional, também previam mecanismos de democracia direta e, em tantos outros dispositivos, a democracia participativa.

Assim, se aos cidadãos foi devolvido o poder de votar e eleger seus representantes para cargos eletivos, também foi oportunizado o exercício de vontade por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular. Já no que diz respeito à democracia participativa, Rocha (2008) pontua que o texto constitucional previu “a

gestão democrática do ensino público na área da educação (Art. 206, VI); a gestão administrativa da Seguridade Social”, bem como a “proteção dos direitos da criança e do adolescente” (p. 136).

Ademais, também previu “o planejamento participativo, mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, como preceito a ser observado pelos municípios” (ROCHA, 2008, p. 136). Nesse contexto, surgiram os conselhos populares, representando um “novo espaço de organização da sociedade civil a pressionar o Estado” tendo “como principal fundamento a questão da participação popular para dar sustentação à ação política reivindicativa.” (SILVA; SANTOS JR., 2011, p. 58).

A previsão de democracia participativa na construção das cidades que se extrai do texto constitucional foi transportada como princípio para o Estatuto da Cidade, a Lei Federal que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, dispositivos em que se estabelece a necessidade da adoção de um plano diretor para se alcançar o bem-estar dos habitantes da cidade, através do que se denominou de gestão democrática da cidade. Essa exigência que passa a existir na legislação geral de direito urbanístico “rompe uma tradição excludente das diversas camadas da sociedade, o que fortalece a legitimidade e validade desta lei municipal que regula o espaço urbano” (ARAÚJO JR., 2005, p. 51).

Justamente em contraponto ao planejamento tecnicista, ao lado de várias outras ferramentas de controle social, a gestão democrática da construção do espaço urbano surge como uma condicionante nos atos administrativos e também legisladores que orbitam em torno da formulação, execução e acompanhamento de intervenções que dizem respeito ao desenvolvimento urbano. Deve compreender um movimento de contribuição da população ao planejamento técnico, para que as duas perspectivas encontrem os “verdadeiros anseios da população” (OLIVEIRA *et al.*, 2018, p. 327).

Nesse sentido, Antonello (2017) pondera que a gestão democrática da cidade também significa um ponto de inflexão frente ao tradicional modelo de planejamento que se pautava em uma “visão físico-territorial comandada pela racionalidade técnico-científica” (p. 135).

Além de significar um contraponto ao tipo de planejamento, igualmente é a gestão democrática que tem o poder de se contrapor aos mecanismos que tendem a transformar a cidade em mercadoria, em um ambiente que prevalece o

valor de troca no lugar do valor de uso, prejudicando o alcance da função social da propriedade urbana e das cidades (BRITTO; OLIVEIRA, 2019).

A democracia participativa, da qual a gestão democrática das cidades é espécie, também é, para Bonavides (2001, p. 21), um “Direito Constitucional de luta, uma Nova Hermenêutica, uma repolitização da legitimidade”, capaz de fornecer as “chaves teóricas que nos abrirão a porta à democracia participativa de libertação”. É através dos mecanismos democráticos que podem ser freadas as pressões neoliberais e também a recolonização de um projeto globalizador (BONAVIDES, 2001), como soa ser a massiva financeirização do espaço urbano. Segundo Bonavides (2001, p. 33):

A democracia participativa combate a conspiração desagregadora do neoliberalismo e forma a nova corrente de idéias [sic] que se empenham em organizar o povo para pôr um dique à penetração da ideologia colonialista; ideologia de submissão e fatalismo, de autores que professam a tese derrotista da impossibilidade de manter de pé o conceito de soberania. A obsolescência deste é proclamada a cada passo como verdade inconcussa.

Portanto, pelo desenho normativo que surge com a edição do texto constitucional de 1988 e o Estatuto da Cidade em 2001, cujos princípios se repetem para uma maior escala no Estatuto da Metrópole, a permeabilidade da gestão democrática no planejamento e execução da política de desenvolvimento urbano é condição de validade dos atos legislativos (isto é, edição de lei) e executórios de tal política.

Neste viés, o §3º, do art. 4º do Estatuto da Cidade, determina que nos instrumentos da política urbana que demandem dispêndio deve ser garantido o controle social, a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil. Tais dispositivos levam à interpretação de que a falta de tais requisitos pode conduzir à ilegalidade e nulidade de medidas que não tenham garantida a gestão democrática.

Contudo, ainda que a gestão democrática tenha previsão normativa em diversos dispositivos do ordenamento jurídico, inclusive a partir de uma interpretação constitucional, a realidade de sua implementação ainda não atingiu a potencialidade da real construção do espaço urbano pelos cidadãos.

Possibilitar a discussão de tais assuntos deve preceder de uma formação cidadã, o que também inclui a ampla divulgação dos processos,

esclarecendo a população sobre os temas e proporcionando espaços adequados para a discussão. Também devem ser divulgadas as contribuições da população, as quais devem ser motivadamente respondidas (ARAÚJO JR., 2005, pp. 51-52). Neste ponto, Britto e Oliveira (2019, p. 689) destacam que é preciso “refletir sobre indução e induzido nas políticas públicas urbanas demanda uma concepção dialética que admita uma unidade conflituosa entre sociedade política (Estado) e sociedade civil (povo).”

Sobre as falhas deste processo de gestão democrática, Franzoni e Hoshino (2017, p. 111) destacam que o espaço de debate das políticas urbanas tem “forjado consensos passivos, num debate minado por práticas gerenciais de empresariamento urbano”, transvestidas nos instrumentos uma vez pensados para fluir a gestão democrática.

Em um ambiente em que o termo “sociedade civil” pode ser amplamente utilizado para albergar vários segmentos da sociedade, pratica-se o participacionismo (FRANZONI; HOSHINO, 2017, p. 128) antes da participação popular de fato. Isto é, pode-se perder de vista a real necessidade de garantir que a gestão democrática tenha de fato a finalidade de engajar a população na tomada de decisões a respeito da construção do espaço urbano.

Assim, para se alcançar essa forma de democracia participativa comprometida com os princípios do Estado Democrático de Direito que visa o fortalecimento de uma participação cidadã, possível de mudar o cenário da construção das cidades, é necessário a efetiva mobilização, capacitação e poder de influência para que os cidadãos possam, desta forma, participar da formulação, execução e acompanhamento da política urbana.

É preciso, pois, implementar os mecanismos já existentes, criando tantos outros que possam efetivar essa gestão democrática a partir de reuniões participativas de bairro, passando por audiências e conferências públicas que engajem toda a população do município. Essa forma de participação deve ser, da mesma forma, observada na construção de planejamentos regionais, onde o problema da escala aparece como mais uma problemática a ser resolvida.

Dito isso, tem-se que o texto constitucional dispõe que só se considera cumprida a função social da propriedade urbana se forem atendidas as exigências fundamentais de ordenação disposta no plano diretor que, por sua vez, deve ser permeado pela gestão democrática, conforme ora tratado. Esse é, portanto, o desenho fundamental das normas urbanísticas, ou seja, o disciplinamento de um

planejamento que seja ao mesmo tempo técnico e permeado da participação popular. Desta maneira, as normas direcionam que a propriedade urbana e as próprias cidades cumpram sua função social.

A política de desenvolvimento urbana localizada na cidade é assim articulada, tendo nos municípios o ente federativo protagonista. Contudo, os municípios não são capazes de executar todas as demandas urbanas, tampouco garantir a fruição de um Direito à Cidade. Essa limitação se evidencia, sobretudo, nos territórios metropolitanos, em que as cidades exercem entre si uma forte influência.

Conforme será abordado, surge a figura jurídica das metrópoles e outros arranjos regionais com a intenção de enfrentamento conjunto e articulado de problemas urbanos, classificados através do que se denominou de “funções públicas de interesse comum”, as FPICs. Esse arranjo também demanda de normas urbanísticas e, a partir de uma leitura constitucional e sistêmica, não poderiam essas novas normativas se distanciar das características do direito urbanístico brasileiro nos termos aqui tratados.

Por tais razões, é preciso que as leis urbanísticas que venham a disciplinar o tema metropolitano também sejam pautadas em planejamentos técnicos que, da mesma forma, sejam permeados pela gestão democrática, isto é, democracia participativa, ainda que o problema da escala aumente a complexidade dessa participação direta. Também deve veicular um tratamento a respeito de moradia, meio ambiente, transporte público e as várias demandas da cidade que gravitam a política pública de desenvolvimento urbano.

Assim, após a análise da figura metropolitana, o que implica na abordagem do modelo federativo brasileiro, do papel dos municípios e Estados-membros na execução da política urbana, serão analisadas as normativas urbanísticas regionais, destacando-se o Estatuto da Metrópole, a figura das FPICs e também do PDUI.

Com isso, espera-se ampliar o debate e as peculiaridades dos principais instrumentos de planejamento urbano local e regional, quais sejam, o plano diretor e o plano de desenvolvimento urbano integrado, sobretudo a partir do aspecto normativo de ambos, uma vez que são transformados em lei pelas respectivas Câmara de Vereadores e Assembleias Legislativas. Assim, possibilita-se a abordagem de uma forma de compatibilização de tais instrumentos, dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

## **2 AS METRÓPOLES E O DIREITO: O CONTEXTO METROPOLITANO BRASILEIRO E A DISCIPLINA NORMATIVA E POLÍTICA DOS ARRANJOS METROPOLITANOS**

O item dedicado à análise do surgimento das cidades tratou a respeito do excedente produzido no ambiente rural como um dos elementos responsáveis a prover as necessidades daqueles que, não laborando diretamente na produção agrícola, poderiam se dedicar à administração da produção, o que criou todo um aparato institucional de direcionamento da produção e de divisão desse excedente.

A sociedade burguesa que se formou além dos limites da cidade feudal necessitou, em seguida, de segurança para a livre circulação de suas mercadorias. Demandou-se proteção material ou institucional, onde se incluiu o ordenamento jurídico. A movimentação das mercadorias necessitou que fossem construídas infraestruturas de mobilidade – portos e estradas – e que fossem seguras contra saques, de onde surgiu a necessidade de um corpo militar ostensivo que garantisse essa segurança.

Também foi necessário que essa troca de mercadorias ocorresse em um ambiente institucionalmente estável, o que demandou a unificação de regimes jurídicos, dando-se a previsibilidade para que a cadeia produtiva pudesse potencializar a geração de riqueza. Foi neste contexto que surgiram os Estados Nação, que sobre um determinado território específico, passaram a exercer essa função de proteção militar, de provedor de obras de infraestrutura e onde, sob uma jurisdição limitada, as regras seriam uniformes, formando um ordenamento jurídico previsível e favorável às trocas mercantis.

Para a realização de todas essas atividades, é necessário o financiamento deste órgão estatal que ocorre, sobretudo, através da tributação sobre a atividade econômica. É o Estado centralizador que promove a arrecadação e, em seguida, distribui as competências e atribuições aos organismos que o compõe, com a finalidade de melhor alcançar seus fins e objetivos institucionais, através dos quais se fundamenta a sua existência.

No caso brasileiro, conforme será melhor abordado, o Estado se organiza por meio de um sistema federativo que, inobstante os avanços institucionais dos entes subnacionais, destacando-se o caso do município, ainda prevalece uma supremacia da União que concentra a arrecadação fiscal e tem ampla possibilidade regulatória nas diversas políticas públicas, ainda que estas sejam prioritariamente

executadas pelos entes subnacionais, com sói ocorrer com as políticas de desenvolvimento urbano (ARRETCHE, 2012), de onde se desdobram questões de ordenamento territorial, mobilidade e meio ambiente, sejam locais ou regionais.

Nesta teia de fixação e distribuição de competências, a Constituição Federal de 1988 atribuiu aos municípios a execução da política urbana, ao mesmo tempo que erigiu esses municípios a entes federativos, formando uma tríade federativa ao lado dos Estados-membros e da União. Conforme será abordado, esse é o desenho que se forma após marchas e contramarchas, naquilo que diz respeito às responsabilidades que historicamente têm sido atribuídas aos municípios.

Esse novo desenho aconteceu em um momento que a população brasileira majoritariamente se instalou no ambiente urbano e em que as grandes cidades experimentaram um crescimento vertiginoso, justamente na virada dos arranjos constitucionais de 1946, passando pelo período ditatorial de 1967/69, para o de redemocratização, em 1988, nos termos já tratados no tópico que foi destinado à análise da urbanização brasileira.

O cenário de urbanização na década de 1980 oportunizou conurbações e uma forte rede de influências entre cidades polos e aquelas que as gravitavam. Portanto, em territórios de grande densidade demográfica e de importância econômica nacional e regional, a fixação de competências da política de desenvolvimento urbano aos municípios passou a encontrar um novo ingrediente: o fenômeno da metropolização. Tal fenômeno, a depender da perspectiva, pode ser uma problemática negativa ou uma potencialidade através de ganhos de escala.

Dito isso, verifica-se que a análise do fato metropolitano a partir da perspectiva jurídica pressupõe a compreensão do sistema federativo brasileiro, o papel dos municípios na realização das competências relacionadas à política urbana e as novas atribuições dos estados-membros enquanto o ente federativo que tem a prerrogativa de instituir regiões metropolitanas, ainda que sob as premissas instituídas pela lei geral da matéria, a Lei Federal nº 13.089, de 12 janeiro de 2015, denominada de Estatuto da MetrÓpole.

Para tanto, o presente capítulo se subdivide em um primeiro tópico destinado à análise do sistema federativo brasileiro, em especial à abordagem que se faz ao município enquanto novo ente federativo deste arranjo. Também são abordadas as competências dos Estados-membros no campo do Direito Urbanístico. Em seguida, é apresentado um recorte do contexto metropolitano atual.

Feito isso, traça-se um paralelo dos princípios e diretrizes previstos no Estatuto da Cidade e como estes devem se refletir em escala metropolitana, a partir do Estatuto da Metrópole. Mas, para tal, também é relevante tratar a respeito daquilo que une os municípios em torno deste arranjo regional, que são as funções públicas de interesse comum.

Por fim, a análise desdobra-se ao principal instrumento jurídico instituído pelo Estatuto da Metrópole, o plano de desenvolvimento urbano integrado – PDUI. Assim como o plano diretor se sobressai como o instrumento fundamental de planejamento urbano, o PDUI surge como instrumento necessário para organizar essa política regional.

## 2.1 O MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO

A introdução da questão metropolitana como forma de execução das políticas urbanas no Brasil demanda a necessidade da construção de novos arranjos de governança em um sistema federativo já singular, sobretudo após as inovações introduzidas pela Constituição Federal de 1988. Se as primeiras nove metrópoles foram instituídas a partir de 1973, é depois da promulgação do último texto constitucional que se observa uma proliferação da instituição de regiões metropolitanas atingindo, atualmente, o número de 76<sup>12</sup> (IBGE, 2020b; SÃO PAULO, 2021).

No atual ordenamento constitucional há a previsão de normativas relevantes para o tema metropolitano. Em primeiro lugar, eleva-se o Município à condição de ente federativo, formando no Brasil um específico regime de três graus ou dimensões federativas. Ao lado das questões de peculiar interesse local, a política urbana ganha um capítulo próprio no texto constitucional e é atribuída preponderantemente ao Município. Além disso, atribui-se aos Estados-membros a prerrogativa de instituir regiões metropolitanas – competência que antes era de responsabilidade da União Federal.

Embora as competências relativas à questão urbana tenham sido pulverizadas entre os Municípios e os Estados-membros, sobretudo em questões

---

<sup>12</sup> A referência do IBGE/2020 destaca a existência de 74 regiões metropolitanas. Em 2021, foram instituídas mais duas Regiões Metropolitanas no Estado de São Paulo, a de São José do Rio Preto e de Piracicaba (SÃO PAULO, 2021).

regionais e metropolitanas, a União Federal ainda manteve para si a prerrogativa da edição de leis gerais de direito urbanístico e de tantas outras matérias correlatas ao desenvolvimento urbano, como o meio ambiente, resíduos sólidos, saneamento e mobilidade. É nesse contexto que surgem os marcos normativos federais como o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.252/2001, o Estatuto da Metrópole, Lei Federal nº 13.829/2015 e tantas outras legislações como as Leis Federais nº 11.445/2007<sup>13</sup>, nº 12.305/2010<sup>14</sup> e nº 12.587/2012<sup>15</sup>.

A história federativa do Brasil se inaugura a partir da Proclamação da República, em 1889, quando, inspirando-se no modelo norte americano do século XVIII, foi adotada essa forma de organização do Estado em detrimento ao regime centralizador do Brasil Império que vigorou por 65 anos. Contudo, se nos Estados Unidos foram as ex-colônias britânicas que se uniram para formar sua federação em um movimento centrípeto, ou seja, de fora para dentro, no Brasil ocorreu um movimento de fragmentação de um estado unitário em vários entes federativos, isto é, em um movimento centrífugo, que separa as partes.

Assim, através do Decreto nº 01, de 15 de novembro de 1889, proclamou-se provisoriamente a República como forma de governo. Às províncias então existentes atribuiu-se a qualidade de estados federados. Essa lógica se manteve quando da promulgação do primeiro texto constitucional da Era Republicana, em 1891. De acordo os artigos iniciais daquela Constituição, a República estava formada pela união indissolúvel das antigas províncias, agora transformadas em Estados-membros, modelo que tem funcionado desde então, com épocas de menor ou maior concentração de poder na esfera federal.

Nesse sentido, se as federações são aglutinações de Estados-membros que abrem mão de sua própria soberania em favor de um ente federal, sob a premissa da impossibilidade de divisão, ou seja, do princípio da não secessão, no Brasil as províncias não abriram mão de um poder que possuíam, mas sim, de um poder que poderia vir a ser conquistado e que muitas vezes foi objeto de diversos conflitos, como a Confederação do Equador, Guerra do Contestado, Farrapos, Conjuração Baiana, Inconfidência Mineira, entre outras.

---

<sup>13</sup> Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, tendo sido recentemente alterado pela Lei Federal 14.026/2020, denominada de novo marco do saneamento básico.

<sup>14</sup> Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos

<sup>15</sup> Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana

Embora o modelo federativo não seja predominante se relacionado ao número absoluto das nações, é essa a forma de organização de estados com grande extensão territorial e/ou grandes taxas demográficas, como o Brasil e a Argentina, na América do Sul, bem como os Estados Unidos, o Canadá, México, Rússia, Austrália e Índia, no resto do mundo. Também o modelo adotado em potências econômicas estratégicas, como o caso da Alemanha e também a Suíça, na Europa.

Essa estrutura federativa tem sido adequada para garantir unidade e estabilidade social em nações que apresentam situações federalistas. Como aponta Abrucio (2005), tais situações são caracterizadas pela extensão territorial, conforme já mencionado, e também pelas heterogeneidades étnicas, linguísticas, culturais e políticas e, ainda, as desigualdades regionais, que se sobressaem no caso brasileiro.

A partir de regras estabelecidas nos textos constitucionais, o poder central soberano passa a atribuir competências para cada um dos entes federativos. Separa-se o Poder Soberano em Poderes Funcionais baseados na divisão do trabalho (LIZIERO, 2018). É nesse momento que se define o grau de autonomia dos entes federados. Com a prerrogativa de autogoverno e auto-organização, os entes federados exercem o seu poder político na busca de atingir seus objetivos, ao mesmo tempo que contribuem para que os propósitos da federação também sejam alcançados, conferindo uma unidade na diversidade (ABRUCIO, 2005).

No início dos primeiros sistemas federativos, essa divisão ficou marcada por um modelo dualista, em que se observava a rígida divisão entre o poder central e os entes federados. Nas federações em que coexistiam apenas a União e seus Estados-membros, este modelo previa a enumeração exaustiva de poderes àquele e os poderes remanescentes para os demais. Tratava-se de uma repartição vertical, sem a possibilidade de que os dois entes, de graus distintos, pudessem exercer os mesmos poderes.

Em contraposição, esse sistema dualista foi superado pelo modelo cooperativo, em que se destaca a repartição de poderes, possibilitando a concorrência das competências e delimitando qual o papel de cada um dos entes nesse trabalho conjunto. Essa superação ocorreu no mesmo momento em que o Estado Liberal entrou em recessão, sobretudo nos Estados Unidos depois da crise de 1929, momento que os estados-membros reconheceram sua dependência frente ao governo central (ARRETCHE, 1999). Além disso, naquele mesmo contexto das duas grandes guerras e, em seguida, a implementação de um Estado de Bem-Estar Social, foi

necessária a implementação autônoma e descentralizada de políticas públicas (ABRUCIO, 2020).

No caso brasileiro, em que pese a adoção do modelo cooperativo a partir da Constituição de 1930 e em virtude de uma formação centrífuga da federação, o poder do governo central sempre se destacou. Conforme aponta Arretche (1999, p. 1.497), o “grau de centralização da Federação brasileira sempre foi alto e historicamente os Estados sempre tiveram poucos mecanismos de veto em relação às decisões tomadas pelo governo federal”.

Mesmo com a redemocratização e a promulgação de uma nova Constituição Federal, o estado federal pode ser caracterizado como centralizador (ARRETCHÉ, 1999; 2012), ainda que a autonomia dos Estados-membros tenha sido ampliada e que os Municípios tenham sido elevados à condição de entes federativos. As competências executivas e legislativas da União são amplas, consoante disposto nos arts. 21 a 24 da Constituição Federal de 1988, sendo a maioria delas exclusivas e privativas. Mesmo nas competências comuns e concorrentes, tratadas no art. 24 do texto constitucional, a União deve estabelecer regras gerais, com a possibilidade de serem suplementadas pelos entes subnacionais (ARRETCHÉ, 1999).

A repartição de competências é ponto fundamental para o funcionamento do modelo federativo de estado – pressuposto necessário para o exercício da autonomia dos entes federativos, conforme destaca Silva (2017). De acordo com o autor, a partir do texto da Constituição Federal de 1988, foi estruturado “um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiologicamente comuns com competências comuns e concorrentes” com a finalidade de “reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica” (SILVA, 2017, p. 481).

A divisão das competências parte, de início, pelo princípio da predominância do interesse, cabendo à União os interesses gerais da nação, aos Estados aqueles interesses regionais e, por fim, o interesse local às municipalidades. Em que pese esse desenho, Silva (2017) já advertia que a definição de tais interesses se faz cada vez mais problemática, uma vez que “certos problemas não são de interesse rigorosamente nacional, por não afetarem a Nação como um todo, mas não são simplesmente particulares de um Estado, por abrangerem dois ou mais deles” (p. 482).

Conforme trata Silva (2017), de inspiração no sistema constitucional

alemão, a Constituição Federal de 1988 adotou um complexo sistema que enumera os poderes da União (art. 21 e 22), indica os poderes do Município (art. 30) e atribui que os poderes remanescentes caibam aos estados (art. 25). O autor explicita que esse modelo combina:

[...] com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar” (SILVA, 2017, p. 483).

Vale acrescentar que a Constituição estabelece tanto as competências materiais, isto é, aquelas de ordem administrativa, quanto as legislativas, que dizem respeito à possibilidade de editar leis sobre determinados temas. Assim, segmentado nesses dois grupos (ou subclasses) pode-se categorizar as competências em:

[...] (1) competência material, que pode ser (a) exclusiva (art. 21); (b) comum, cumulativa ou paralela (art. 23); (2) competência legislativa, que pode ser: (a) exclusiva (art. 25, §§ 1º e 2º); (b) privativa (art. 22); (c) concorrente (art. 24); (d) suplementar (art. 24, §2º).” (SILVA, 2017, p. 484).

Assim, ainda que tenha remanescido uma lógica de enumeração de poderes à União (art. 21 e 22), relegando os poderes remanescentes aos Estados (art. 25, §1º), a Constituição Federal de 1988 agregou a lógica de competências comuns e concorrentes, inspiradas pelo modelo alemão (LIZIERO, 2020). Inaugurou-se, portanto, um modelo cooperativo, fazendo-se necessária a criação de mecanismo para melhor dividir as decisões e responsabilidade de todos os entes.

Neste sentido, Abrucio (2005) destaca que na federação é preciso que existam “controles mútuos entre os níveis de governo”, com objetivo de fiscalização recíproca entre os entes federados, de modo que nenhum deles concentre de forma indevida o poder, o que poderia fulminar a autonomia dos demais entes federativos. Desta forma, “para garantir a coordenação entre os níveis de governo, as federações devem, primeiramente, equilibrar as formas de cooperação e competição existentes, levando em conta que o federalismo é intrinsecamente conflitivo” (ABRUCIO, 2005, p.

44).

Para além da pulverização das atribuições estatais em competências com o objetivo de desconcentrar o poder, a forma federativa, em específico no caso do modelo cooperativo, também contribui para a execução ordenada das políticas públicas, como é o caso do planejamento urbano, objeto da presente pesquisa.

A respeito da execução das políticas públicas nesse contexto federativo, Arretche (2012) destaca que a existência de um elevado grau de desigualdades regionais<sup>16</sup> é uma das situações fáticas que justifica o modelo da federação brasileira, isto é, uma situação federalista. De acordo com pesquisa por ela realizada, apresenta-se mais efetiva aquelas políticas que possuem um direcionamento a partir do ente central, como é o caso da educação e da saúde que, inclusive, possuem destinações orçamentárias fixadas pela própria Constituição. Mecanismos como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB e o Sistema Único de Saúde – SUS apresentam bons resultados, na medida em que direcionam a execução das respectivas políticas públicas pelos entes subnacionais.

Demais políticas, como é o caso do desenvolvimento urbano, podem ser mais suscetíveis de apresentarem desigualdades regionais, justamente pela ausência desse controle do ente central, sobrando para o arranjo orçamentário local a destinação de recursos para sua execução. Esse contraste é realçado nas regiões metropolitanas, em que se aglutinam cidades desiguais do ponto de vista orçamentário, com problemas comuns a serem solucionados, muitas vezes utilizando-se da mesma infraestrutura.

A respeito da política urbana, embora não existam órgãos que centralizem a forma de execução da política pública na esfera federal, várias de suas diretrizes poderão ser definidas nesse âmbito central, a partir da leitura do art. 21, inciso IX, bem como dos arts. 23 e 24, da Constituição Federal de 1988, onde constam as competências executivas privativas e comuns, bem como a competência legislativa concorrente. Em todos os casos, a União pode se fazer presente nessa temática.

---

<sup>16</sup> Segundo Arretche (2012, p. 180) “[...] o processo de construção do Estado-nação no Brasil concentrou autoridade decisória, assim como poder regulatório e de gasto no governo central. Orientações normativas solidamente instaladas tenderam a dar maior prioridade a políticas nacionais homogêneas do que as demandas por autonomia regional. A desigualdade entre as jurisdições para desempenhar adequadamente funções governativas deu origem à centralização na União das funções tributárias, de planejamento, e mesmo de execução de políticas”.

Ademais, parte da própria União a elaboração de planejamento e de execução de várias matérias conexas à política urbana, a exemplo da habitação, mobilidade, meio ambiente, patrimônio histórico e saneamento. Finalmente, destaca-se que o próprio direito urbanístico (art. 24, inciso I) e ambiental (art. 24, inciso VII), são definidos como competência legislativa concorrente.

A política de desenvolvimento urbano, enquanto uma política pública, deve ser analisada dentro desse arranjo federativo desenhado pelas normas da Constituição Federal de 1988. Assim, embora sua execução tenha sido atribuída expressamente ao ente federativo municipal, existe uma série de senões a serem considerados. A questão metropolitana representa apenas uma dessas faces.

Neste viés, é preciso localizar o que representa o desenvolvimento urbano e o quanto a ordenação do território através de planejamento, controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano com ele se confunde para, ou ser considerada uma matéria eminentemente municipal ou, por vezes, uma função pública de interesse comum. O mesmo ocorre com temas relacionados ao saneamento básico, cujas diretrizes devem ser estabelecidas pela União, inclusive fazendo parte do SUS, mesmo se tratando de uma competência comum dos entes federativos e cuja titularidade do serviço público é dos municípios.

Outros exemplos permeiam a Constituição. Pode-se ainda destacar questões de mobilidade e também de meio ambiente. São assuntos passíveis de serem estabelecidas regras e políticas para todo o território nacional, a fim de que sejam executadas pelo Poder Público Municipal dentro de sua competência local de maneira uniforme, integrando ou não a política específica de desenvolvimento urbano. Por vezes, pode-se configurar um assunto também a nível regional quando se tratar de regiões metropolitanas, em especial nas cidades conurbadas.

Por tais razões, e ainda que seja expressa a atribuição premente do município no que diz respeito à política pública urbana, é preciso situá-lo nesse arranjo federativo, sobretudo após a sua transformação em ente federativo, a partir da Constituição Federal de 1988. Também é relevante a análise das competências do Estados-membros no Direito Urbanístico e assuntos correlatos, na medida em que o atual texto constitucional alterou a forma de instituição das regiões metropolitanas, modificando a competência para estes entes subnacionais em detrimento da União Federal, como ocorreu com a instituição das nove primeiras regiões, na década de 1970.

## 2.2 O MUNICÍPIO: DA AUTONOMIA AO AUTOGOVERNO E O PROTAGONISMO NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

A respeito dos Municípios, embora a doutrina reitere e destaque sua elevação como ente federativo após o advento da Constituição de 1988, é importante contextualizar que a forma de organizar os aglomerados urbanos em município é algo inerente à ordem política brasileira, de grande importância desde os tempos coloniais, conforme destaca Ávila (2018).

Tal como ocorre nas diversas federações,

a autonomia municipal é uma crônica política de oscilações, que variam pendularmente do alargamento à contração, conforme haja ocasiões mais propícias para concretizar o princípio da liberdade na organização das estruturas estatais (BONAVIDES, 2009, p. 346).

isto é, as condições de liberdade e democracia estão intimamente conectadas à maior ou menor amplitude da autonomia municipal (BONAVIDES, 2009).

No período colonial, os municípios exerciam atribuições locais com base no direito costumeiro (AVILA, 2018) e também em razão das normas contidas pelas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas. Os primeiros núcleos urbanos concentravam grande parcela do poder político, até que durante a expansão do Império, ganhando força a ideia centralizadora das Capitâneas, a autonomia desses municípios foi sufocada. Estes passaram a ter uma ligação mais forte com a Igreja – cuidando, portanto, de questões *paroquianas* – em detrimento de uma ligação com os donatários (MEIRELLES, 2013).

Com a Independência do Brasil em 1822 e a Constituição Imperial, de 1824, previu-se a existência das Câmaras Municipais (arts. 167 a 169), garantindo sua composição por meio de eleição. Embora Bonavides (2009) aponte que a base da legitimação ao constitucionalismo imperial tenha se dado com o apoio das mencionadas Câmaras, Meirelles (2013, p. 37) destaca que os municípios não passaram de “divisão territorial sem influência política e sem autonomia de seus interesses”, em especial pelo contido na Lei Regulamentar de 1828, que vigorou até a República.

Com a Proclamação da República e a adoção do modelo federativo,

o Município foi mencionado em todos os textos constitucionais. Embora não tenha sido prevista a possibilidade de eleição das Câmaras Municipais na Constituição de 1891, uma vez que se delegou aos estados membros o poder de organizar os Municípios (AVILA, 2018), a autonomia dos municípios constituía um princípio constitucional (art. 6º, II, 'f'), garantindo-se o respeito aos assuntos de seu peculiar interesse (art. 68).

Mais uma vez, embora constando expressamente do texto constitucional de 1891, o período foi marcado pelo centralismo e o coronelismo, que transformou os Municípios em “feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam” (MEIRELLES, 2013, p. 39) em seus territórios. Conforme pontua Araújo Jr. (2011, p. 28), o coronelismo se manteria forte durante toda a vigência da Constituição Federal de 1891, já que “a força física das famílias locais sobre a população pobre e inculta, garantindo o poder local, era o que mantinha o sentimento de autonomia dos municípios”.

A autonomia dos municípios, as questões de peculiar interesse e a possibilidade de organizar serviços de sua competência foram previstos nos demais textos constitucionais<sup>17</sup> e, salvo nos períodos ditatoriais e de forte centralização do poder pelo governo federal, possibilitou-se a eleição dos prefeitos e vereadores. Destaca-se, ainda, que a partir da Constituição Federal de 1934, a questão das competências dos Municípios passou a constar do próprio texto constitucional, e não mais em leis federais.

Assim, de 1934 destaca-se a constitucionalização das competências do ente municipal. Em 1937, durante o Estado Novo, o poder centralizador restringiu a autonomia municipal ao impossibilitar a eleição de prefeitos. Com a queda deste período ditatorial, o “municipalismo ganhou corpo e veio a se refletir na Constituição de 1946 sob o tríplice aspecto político, administrativo e financeiro” (MEIRELLES, 2013, pp. 41-42), garantindo uma pulverização do poder e descentralização entre União, Estados-membros e Municípios.

Registra-se que entre 1934 e outubro de 1988, a organização dos Municípios ainda foi atribuída como competência dos Estados-membros (ÁVILA, 2018). Durante os regimes constitucionais da ditadura militar, manteve-se nos textos

---

<sup>17</sup> Constituição Federal de 1934, art. 7º, I e art. 13, inciso III. Constituição Federal e 1937, art. 26 e 27. Constituição Federal de 1946, art. 5º, 6º e 28. Constituição Federal de 1967, art. 8º, art. 16, 'b'. Emenda Constitucional de 1969, art. 8º, parágrafo único, art. 15, II, b.

das Constituições de 1967 e 1969 a autonomia municipal.

Diante deste cenário, é possível constatar que a autonomia municipal no Brasil, ao menos do ponto de vista formal, sempre esteve presente desde os ordenamentos jurídicos mais remotos. Sua efetividade, conforme também pode ser concluído, sempre dependeu do maior grau de liberdade e democracia. E por tais razões, a partir da redemocratização de 1988, depois de mais um período militar-ditatorial, a autonomia dos municípios apareceu de maneira mais acentuada. A essa autonomia que já garantia a autoadministração, agregou-se o autogoverno, com a possibilidade da edição da sua Lei Orgânica, até então delegada constitucionalmente aos Estados-membros. Também, garantiu-se a possibilidade de editar suas próprias leis.

A valorização do município se deu, portanto, a partir desses três aspectos: 1) reconhecimento como um ente federal autônomo; 2) previsão expressa de competência legislativa, genericamente traduzidos em um interesse local e, de forma específica, a partir das atribuições constitucionais expressas, como o caso do planejamento urbano; e 3) “a atribuição de a entidade municipal estabelecer a sua Constituição local”, a Lei Orgânica (AVILA, 2018, p. 525).

Respeitados os princípios constitucionais sensíveis e da simetria, a Lei Orgânica dos Municípios deverá espelhar a Constituição Federal e a respectiva Constituição Estadual, não a partir de uma lógica de subordinação, se não de constante equilíbrio que deriva da pulverização do poder e de um sistema de freios e contrapesos, o *check and balances*. É a partir deste desenho que se deve estabelecer as diretrizes da política de desenvolvimento urbano.

Conforme anteriormente abordado, o modelo federativo de cooperação brasileiro se baseia na distribuição de competência tanto de maneira vertical (como era no modelo dual) como horizontal. Assim como ocorre com a União, aos Municípios os poderes são reservados, enquanto os remanescentes cabem aos Estados-membros.

A respeito das competências constitucionais reservadas aos Municípios, a de caráter legislativo é marcada pela ampla locução “interesse local”, que substitui o “peculiar interesse” que vigorou nas demais cartas constitucionais brasileiras. Ao lado das competências materiais enumeradas na Constituição, seja nos demais incisos do art. 30, quanto em dispositivos esparsos pelo texto constitucional, como o próprio art. 182, a definição do que é interesse local tem sido historicamente

construída e sempre tem base referencial.

Neste viés, Meirelles (2013) destaca que a possibilidade de legislar sobre o interesse local deve considerar se, de fato, o interesse possui essa predominância de localidade, na medida em que “não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional” (p. 136).

Existem assuntos, no entanto, que a história constitucional tem reservado ao poder dos Municípios. A ordem urbanística é uma delas, com maior força a partir da Constituição Federal de 1988, com o capítulo específico da Política Urbana. E, ainda que o direito urbanístico não se resuma ao controle do solo urbano, vale destacar que o parcelamento, uso e ocupação do solo configuram uma das atribuições que são enumeradas aos Municípios, consoante o art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988.

Neste sentido, Silva (2010, p. 63) aponta que “as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica” o que limita a atuação tanto da União, quanto dos Estados-membros nesta temática.

A respeito desse assunto específico, Domingues (2010) acrescenta que a competência municipal em Direito Urbanístico advém tanto do interesse local, de que trata o art. 30, inciso I, quanto da política pública de desenvolvimento urbano, no art. 182, em um capítulo específico. A análise do real alcance destes dispositivos constitucionais fazem parte da hermenêutica necessária para o estudo da relação entre os Planos Diretores Municipais e o PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, objeto desta pesquisa.

Os poderes constitucionalmente estabelecidos aos Municípios configurariam, portanto, um limitador à possibilidade de os Estados-membros legislarem sobre o assunto. Ainda assim, embora os Municípios tenham se destacado nessa temática desde o último texto constitucional de 1988, a plena efetivação de tal política também perpassa pelas competências da União e dos Estados-membros na miríade de assuntos que gravitam em torno da temática urbana, sobretudo em um contexto regionalizado, em que se sobressai a temática metropolitana.

### 2.3 O ESTADO-MEMBRO: SEU PAPEL NA REGULAÇÃO DA ATIVIDADE URBANÍSTICA ESTADUAL E METROPOLITANA

A proeminência do Município quanto à política de desenvolvimento urbano é um dos destaques do texto constitucional de 1988. Todavia, conforme destaca Di Sarno (2004, p. 37), “todas as instâncias federativas possuem competências no tocante ao desenvolvimento urbano”, uma vez que “a Constituição Federal de 1988 permeou, por seus enunciados, um grande número de competências urbanísticas distribuídas entre as unidades federativas”.

Além disso, com a instituição de regiões metropolitanas, a lógica da execução da política urbana pelos municípios muda sensivelmente. Consoante legislações recentemente aprovadas, reforçadas por decisões judiciais paradigmáticas, a localização de um município no arranjo metropolitano introduz um novo elemento que, embora não desloque a titularidade de serviços públicos, necessariamente obriga o seu compartilhamento. No contexto regional, essa partilha deverá ocorrer entre o Estado-membro, os municípios metropolitanos ou regionalizados e o novo ente administrativo que se formará.

Por tais razões, a questão das competências constitucionais dos Estados-membros é quesito chave para a compreensão do arranjo federativo que se propõe a partir da Constituição Federal de 1988 e das regras gerais que foram instituídas pelo Estatuto da Metrópole. Neste viés, tem-se que a Constituição dispõe expressamente a competência residual aos Estados-membros, porquanto lhes cabe tudo aquilo que não seja vedado. Nesse desenho, aquilo que não for de competência da União ou dos Municípios caberá aos Estados-membros.

A outra competência prevista de forma textual é a que consta do §3º, do art. 25, da Constituição Federal de 1988, que diz caber aos Estados a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, com o intuito de racionalizar a prestação dos serviços que se configurem como funções públicas de interesse comum dos entes federativos envolvidos. Assim como a competência residual é exclusiva aos estados, a prerrogativa de instituir as regiões metropolitanas e os demais arranjos regionais também o é.

A respeito da temática urbanística, Domingues (2010) apresenta duas correntes interpretativas a respeito da competência estadual, quais sejam, a corrente restritiva e ampliativa, a depender da maior ou menor ingerência que os Municípios possam exercer sobre a competência estadual neste assunto.

No primeiro caso, isto é, a corrente restritiva, o exercício da competência urbanística sofreria restrições tanto das leis gerais editadas pela União

Federal, quanto pelas normas municipais que tratam da matéria, uma vez que a municipalidade seria o ente ao qual a Constituição Federal expressamente atribui a execução da matéria urbanística e a possibilidade de legislar sobre assuntos de interesse local, entre eles o parcelamento, uso e ocupação do solo. Segundo aponta o autor, este também é o entendimento esposado por José Afonso da Silva em sua obra (SILVA, 2010).

Quanto à segunda corrente, ou seja, a corrente ampliativa, os Estados-membros estariam sujeitos apenas aos limites impostos em legislações federais e, assim, os Municípios é que estariam submetidos às normas estaduais a respeito do direito urbanístico<sup>18</sup>.

De qualquer sorte, uma vez instituída a região metropolitana, o Estado-membro pode exercer a prerrogativa na edição de leis urbanísticas, nos limites da competência constitucional que lhe é previamente atribuída. No exercício da sua competência residual, já lhe é permitido a edição de normas urbanísticas regionais<sup>19</sup>, isto é, aquelas que devem ser aplicadas em todo o território estadual, sempre respeitando a autonomia municipal. No caso específico das regiões metropolitanas, o Estado-membro poderá, inclusive, editar leis de efeitos concretos intraurbanos. Neste sentido, Silva (2010, p. 125) afirma que “não será adequado ao Estado o exercício de função urbanística de efeito concreto intra-urbano, salvo nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e em alguns outros setores muito especiais”.

Por isso, a chave do entendimento do espectro e atuação dos Estados-membros em questões urbanísticas, nas regiões metropolitanas, gravita em torno da exata identificação das funções públicas de interesse comum. Para tanto, o balanço federativo passa pela real necessidade da instituição das regiões metropolitanas, ou seja, de que exista de fato uma situação que justifique a implantação de um arranjo regional, considerando a rede de influência entre as

---

<sup>18</sup> Por sua peculiaridade, tal interpretação não se aplica no caso do Distrito Federal, que não pode ser dividido em municípios, nos termos do art. 32, da Constituição Federal de 1988.

<sup>19</sup> É o caso da Lei Estadual n 15.229, de 25 de julho de 2006, do Estado do Paraná, que “Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual” (PARANÁ, 2006). O art. 141, da Constituição Estadual, por sua vez, define que: “Art. 141. A lei definirá o sistema, as diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual equilibrado, integrando-o ao planejamento nacional e a ele se incorporando e compatibilizando os planos regionais e municipais, atendendo: I – ao desenvolvimento social e econômico; II – ao desenvolvimento urbano e rural; III – à ordenação territorial; IV – à articulação, integração e descentralização dos diferentes níveis de governo e das respectivas entidades da administração indireta com atuações nas regiões, distribuindo-se adequadamente recursos financeiros; V – à definição de prioridades regionais. (PARANÁ, 1989)

idades. Só assim se ampara o deslocamento de uma competência municipal para um compartilhamento impositivo.

Para auxiliar a compreensão das consequências jurídicas da instituição das regiões metropolitanas, o deslocamento ou compartilhamento impositivo das competências urbanísticas, a fim de também enfrentar a problematização da coordenação dos planos regionais e municipais, aponta-se como relevante a análise do recorte metropolitano antes de se adentrar às questões relativas às funções públicas de interesse comum.

#### 2.4 O RECORTE METROPOLITANO NO BRASIL

Conforme visto, a partir da Constituição Federal de 1988 a República brasileira passa a contar com uma divisão tripartite, formada por União, Estados-membros, Municípios, além do Distrito Federal. Ainda que se comemore a autonomia política dos municípios, o arranjo federativo se defronta com outra problemática na política de desenvolvimento urbano: o fenômeno metropolitano.

Nesse contexto, destaca-se que o texto constitucional de 1988 quase não menciona o termo cidade, ficando adstrito a tratar dos territórios a partir da lógica federativa. É inegável, contudo, que essas cidades, ou núcleos urbanos, historicamente possuem uma correspondência às unidades político-administrativas denominadas de municípios, hoje transformadas em entes federativos.

Ocorre que, “se outrora os núcleos se inseriam dentro dos territórios municipais, são estes últimos, agora, que se integram, uns ao lado dos outros, no contexto das grandes cidades que surgem”, conforme pontua Eros Grau (1974, p. 6). E é justamente nessas grandes cidades, ou metrópoles, que se concentra boa parte da população brasileira e onde se localiza uma parcela significativa da produção nacional.

Conforme destaca Garson (2009, p. 442), “a concentração econômica é ainda maior que a populacional”. Paradoxalmente, as metrópoles agregam “uma produção simultânea de desenvolvimento econômico e desigualdade social” (GOUVÊA, 2005, p. 19). Como pontua Machado (2009, p. 13), as metrópoles englobam o binômio “riqueza-pobreza que caracteriza o fenômeno urbano-metropolitano”, na medida em que nessas regiões estão localizadas as “forças motrizes do desenvolvimento econômico capitalista”, ao mesmo tempo em que

“abrigam parte substancial do contingente de pobres do Brasil”.

Embora já constasse do texto constitucional de 1937<sup>20</sup> a possibilidade de que municípios pudessem se organizar para a realização de serviços comuns, foi na Constituição Federal de 1967 que o termo “regiões metropolitanas” apareceu pela primeira vez. A expressão sequer constava do projeto originário elaborado pelo Poder Executivo. Horta (1975) destaca que a expressão passou a fazer parte do projeto constitucional a partir de emenda aditiva proposta pelo Senador Eurico Rezende, inspirada no Projeto de Reforma da Constituição Federal no setor Municipal elaborado pelo professor Hely Lopes Meirelles, no ano de 1965, a pedido do Ministério da Justiça.

Há de se destacar que, antes mesmo da previsão constitucional, alguns estados já possuíam “experiências embrionárias de administrações metropolitanas”, como o Grupo Executivo da Grande São Paulo – GEGRAN, modelo também presente nas cidades de Porto Alegre, Belém, Salvador e Belo Horizonte (ROLNIK; SOMEKH, 2015, p. 114).

Mas, ao constar no texto constitucional, pode-se dizer que foi criada uma disciplina jurídica para o fenômeno metropolitano. Consoante Silva (2010, p. 155), “a região metropolitana no Brasil é, portanto, um conceito jurídico, já que assim se reputará a conurbação instituída nos termos do art. 25, §3º, da CF”. Obviamente, conforme pontua o mesmo autor, a definição jurídica da metrópole pressupõe esse fenômeno que é econômico, social e urbanístico.

No mesmo sentido, Caffé Alves (1998) ressalta que a metrópole existe a partir de vários pontos de vista, como o “econômico, urbanístico, jurídico e até mesmo antropológico”, aliás, “o que é metropolitano para uma ciência pode não sê-lo para outra. É um conceito funcional” na medida em que “a metrópole pode ser considerada sob múltiplos aspectos, segundo critérios diversos, podendo haver desconformidade e até mesmo contradição entre pontos de vista diferentes, das diferentes ciências que tratam do fenômeno” (n.p).

Também Santos (2018a, p. 463) destaca a existência da metrópole antes de sua institucionalização, uma vez que esta é “fruto do processo histórico,

---

<sup>20</sup> Art. 29. Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins. Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração (BRASIL, 1937).

socioespacial e altamente dinâmico que parte da conurbação”, formando um espaço comum em determinada mancha urbana em que se compartilham recursos, infraestrutura, serviços e problemas que “ultrapassam os limites administrativos de um único território municipal”.

Por isso que a metrópole existe “antes e depois dos instrumentos legais que buscam institucionalizá-la” em virtude de seu dinamismo (SANTOS, 2018a, p 463). Conclui que a busca pela perfeita correspondência da metrópole juridicamente institucionalizada a partir de critérios técnicos, considerando aí a interseção do fenômeno socioespacial, será “necessariamente, uma tarefa incompleta e parcial” (SANTOS, 2018a, p. 463)

No contexto de edição da Constituição Federal de 1967, e da Emenda à Constituição de 1969<sup>21</sup> que mantiveram a lógica da instituição de metrópoles a partir da edição de lei federal, surgiu o I Plano Nacional de Desenvolvimento, no governo Médici (1969-1974). É durante a ditadura militar que a questão metropolitana apontou como de importância econômica que ultrapassava os interesses municipais, indicando que o governo federal “deveria assumir parte das responsabilidades da gestão urbana” (GOUVÊA, 2005, p. 90).

Um dos motivos, portanto, de o regime ter se desenhado de maneira centralizada a partir da União, já que se tratava de um período de forte centralização do governo federal. Assim, através da Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973, foram criadas as oito primeiras regiões metropolitanas do Brasil: Belém/PA; Belo Horizonte/MG; Curitiba/PR; Fortaleza/CE; Porto Alegre/RS; Recife/PE; Salvador/BA e São Paulo/SP. Um ano depois, por meio da Lei Complementar Federal nº 20, de 1º de julho de 1974, foi criada a Região Metropolitana do Rio de Janeiro/RJ.

Embora a instituição das regiões metropolitanas tenha se dado a partir do nível Federal, José Afonso da Silva (2010) destaca que:

a União, na verdade, as instituiu, mas não tomou mais, praticamente,

---

<sup>21</sup> No texto da Constituição Federal de 1967, no título da Ordem Econômica e Social o §10, do art. 157 previa que: “A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum” (BRASIL, 1967). No texto da Emenda Constitucional de 1969, o art. 164, localizado sob o mesmo título da Ordem Econômica e Social, disciplinava que: “A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica” (BRASIL, 1969).

conhecimento delas. Os Estados é que ficaram responsáveis por sua estruturação e funcionamento, criando empresas ou autarquias para dar-lhes efetividade (p. 152).

Esse desenho de apenas nove<sup>22</sup> regiões metropolitanas permaneceu até a redemocratização e a entrada em vigor do novo texto constitucional, que promoveu uma significativa mudança na forma de instituição das regiões metropolitanas. A partir da Constituição Federal 1988, conforme já tratado, atribuiu-se aos Estados-Membros a prerrogativa de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos da redação do §3º, do art. 25, a fim de que tais municípios se integrassem para a “organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 1988).

Depois de operada essa descentralização quanto à possibilidade de criação de regiões metropolitanas, o número delas saltou. Até que viesse a ser editada a lei nacional geral a respeito dos critérios a serem observados para a instituição de regiões metropolitanas, os Estados-membros criaram 62 (sessenta e duas) novas regiões metropolitanas. (IBGE, 2020B)

A partir de 2015, com a edição da Lei Federal 13.089, de 12 de janeiro, foram instituídas mais 06 (seis) regiões metropolitanas, duas delas no último ano de 2021, no Estado de São Paulo (IBGE, 2020B, SÃO PAULO, 2021). Assim, atualmente, existem 76 (setenta e seis) regiões metropolitanas no Brasil, além de quatro aglomerações urbanas e três regiões integradas de desenvolvimento – RIDES instituídas por lei federal e que agregam municípios de mais de um Estado-membro.

Com o Estatuto da MetrÓpole, foram estabelecidos regramentos mínimos para a instituição dessas unidades regionais, como a necessidade de estudos técnicos e audiências públicas. Além disso, o §2º, do art. 5º do Estatuto da MetrÓpole dispõe que deve ser observada a conceituação de região metropolitana explicitada pelo inciso VII, do art. 2º, da mesma lei.

Na sua redação original, os critérios ficavam mais evidenciados no parágrafo único, do art. 2º, do Estatuto da MetrÓpole, que determinava a regulamentação para fixação de critérios delimitadores da região de influência de uma capital regional, através de dados a serem disponibilizados pelo IBGE. Contudo, a Lei

---

<sup>22</sup> Até hoje essas nove cidades figuram entre as cidades mais populosas do Brasil, posto que também foi alcançado por Brasília – DF, além de Manaus e Goiânia, 7ª e 10ª cidades mais populosas, cujas regiões metropolitanas foram criadas em 2007 e 1999, respectivamente.

Federal nº 13.683, de 19 de junho de 2018, promoveu algumas alterações no Estatuto da Metrópole, incluindo a mudança de redação do parágrafo único, do seu art. 2º.

Ainda assim, em uma leitura sistemática, o conceito de região metropolitana deve ser completado pelo que consta no inciso V, do mesmo art. 2º, o qual estabelece que a metrópole se caracteriza por ser formada por um espaço urbano em que a região que configure, no mínimo, área de influência de uma capital regional, conforme os critérios do IBGE.

Um dos estudos realizados pelo IBGE que trata da área de influências é o relativo às Regiões de Influência das Cidades – REGIC. A partir da análise da rede urbana brasileira, estipulam-se critérios para a classificação das cidades e as relações entre estas, o que resulta no estabelecimento de hierarquia dos centros urbanos e das regiões de influência. O estudo apresenta essa rede de subordinação entre as cidades, além de identificar a dimensão da influência de cada uma delas no território (IBGE, 2020a).

De acordo com o último estudo divulgado pelo IBGE (2020a) existem 15 metrópoles brasileiras, sendo que São Paulo é considerada Grande Metrópole Nacional. Rio de Janeiro e Brasília são classificadas como Metrópoles Nacionais. Já as outras 12 cidades do grupo são denominadas apenas de Metrópole, sendo elas: Belém/PA, Belo Horizonte/MG, Campinas/SP, Curitiba/PR, Florianópolis/SC, Fortaleza/CE, Goiânia/GO, Porto Alegre/RS, Recife/PE, Salvador/BA, Vitória/ES e o Município de Manaus (AM).

Classificadas como capitais regionais, encontram-se 97 cidades, divididas em três subgrupos: Capital Regional A, Capital Regional B e Capital Regional C. O primeiro subgrupo é formado por nove cidades, com população que varia entre 800 mil a 1,4 milhão de habitantes, representada por algumas capitais do Nordeste e Centro-Oeste, além de Ribeirão Preto/SP. No segundo subgrupo, encontram-se 24 cidades, dentre elas, duas capitais estaduais, Palmas/TO e Porto Velho/RO. Em média, possuem 530 mil habitantes, exceto São José dos Campos/SP, que conta com 1,6 milhão de habitantes. O último subgrupo é formado por 64 cidades, sendo três capitais estaduais, Boa Vista/RR, Rio Branco/AC e Macapá/AM. A média populacional é de 300 mil habitantes.

Assim, embora o próprio IBGE classifique como metrópole apenas 15 cidades, a partir da leitura do Estatuto da Cidade permite-se que sejam instituídas regiões metropolitanas em 112 cidades brasileiras considerando, portanto, todos os

três níveis de capitais regionais. Somam-se a esses casos aquelas cidades que não se classificam como capitais regionais, mas cuja instituição das regiões metropolitanas antecedeu a entrada em vigência do Estatuto da Metrópole.

Nesse exemplo, destacam-se os estados de Alagoas e Paraíba, em que a maioria das suas metrópoles não possuem uma das cidades como Capital Regional. Tal situação também é verificada nos estados de Roraima<sup>23</sup> e Tocantins<sup>24</sup>. Em Santa Catarina, embora quase todo o estado seja formado por regiões metropolitanas, apenas em um dos casos a cidade principal não é Capital Regional<sup>25</sup>. O Estado do Paraná, por sua vez, possui a seguinte peculiaridade. Das 8 metrópoles, 4 não se configuram como Capitais Regionais, mas sim, Centros Sub-Regionais A, sendo que três delas<sup>26</sup> foram instituídas no mesmo dia em que se iniciou a vigência do Estatuto da Metrópole.

Da mesma forma que não há diferença na forma de organização entre os 5.570 municípios brasileiros a partir de regras como dimensão territorial e quantitativo populacional, também não há diferenciação do arranjo metropolitano para todas as 76 regiões metropolitanas brasileiras. As suas diferentes características, no entanto, possibilitam analisá-las a partir de distintos recortes.

Dentro das inúmeras possibilidades de se categorizar as metrópoles, Leopoldo (2020) separa esses arranjos regionais em metrópoles estruturais, transitivas e formais. No primeiro grupo, encontra-se a megalópole São Paulo-Rio de Janeiro e também a região de Brasília, que, aliás, não configura região metropolitana sob o aspecto jurídico, mas compõe a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno, instituída pela Lei Complementar Federal nº 94, de 19 de fevereiro de 1998. Conforme destaca o autor, tais regiões “[...] constituem os principais espaços para onde, via de regra, converge grande parte dos investimentos, negócios e corolários da identidade nacional. São as sínteses regionais do território nacional” (LEOPOLDO, 2020, p. 91).

O segundo grupo, denominado de regiões metropolitanas transitivas, é formado por regiões que não se constituiriam necessariamente por uma força

---

<sup>23</sup> Regiões Metropolitanas Central e do Sul do Estado, cujas principais cidades são Caracaraí e Caroebe, ambas classificadas como Centro de Zona.

<sup>24</sup> Gurupi, a principal cidade da Região Metropolitana de Gurupi, é um Centro Sub Regional.

<sup>25</sup> No caso, trata-se da Região Metropolitana do Alto Vale do Itajaí, cuja principal cidade é Rio do Sul, um Centro Sub Regional C.

<sup>26</sup> Tratam-se das Regiões Metropolitanas de Apucarana, Campo Mourão e Toledo, instituídas pelas Lei Complementares nº 187/2015, 185/2015 e 184/2015, respectivamente.

metropolitana e que, inclusive, têm sido capturadas pelas regiões metropolitanas estruturais parte de seu poder de comando metropolitano e financeiro. Conforme destaca Leopoldo (2020), o termo transitivo significa que as regiões transitivas sempre necessitarão de um complemento para sustentar seu caráter metropolitano.

O último grupo, constituído pelas chamadas regiões metropolitanas formais, é constituído por arranjos regionais que foram artificialmente criados com a finalidade de atração de benefícios e investimento. Se configura por regiões instituídas a partir de uma lógica política de, por exemplo, “reduzir custos e de tarifas públicas, como telefonia e transporte público”, além de “captar mais recursos do governo federal voltados para capitais e regiões metropolitanas, principalmente através de linhas de investimentos, sobretudo destinada a infraestrutura e mobilidade” (LEOPOLDO, 2020, p. 92).

Diante desse quadro apresentado, em que as diferenças regionais brasileiras se projetam também na forma como as regiões metropolitanas têm sido instituídas, sobretudo a partir do momento em que essa competência passou a ser conferida aos Estados-membros, o Estatuto da MetrÓpole surge como um marco para a definição de normas gerais que possam delimitar um mínimo de regramento necessário para que tais arranjos metropolitanos funcionem a partir de uma lógica semelhante.

Esse contexto metropolitano que, afinal de contas, agrega às cidades brasileiras um campo de funcionalidade para a melhor execução das funções públicas de interesse comum, deverá ser balizado a partir de normas jurídicas que, por sua vez, devem se fundamentar no ordenamento constitucional e normativo brasileiro. Nesse viés, a temática metropolitana perpassa aquilo que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade estabelecem para a política urbana. E, nesse sentido, encontram-se os princípios e diretrizes do Direito à Cidade, que foram por tais instrumentos normatizados e, por isso, devem estar presentes na construção do ordenamento jurídico metropolitano.

## 2.5 DO DIREITO À METRÓPOLE AO ESTATUTO DA METRÓPOLE

Quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, a instituição de um capítulo específico a respeito da Política Urbana foi especialmente influenciada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana que, conforme

mencionado, carregava, ainda que de forma implícita, alguns princípios e diretrizes da plataforma filosófica e política do Direito à Cidade. Do ponto de vista normativo, seja a partir da Constituição e depois com o Estatuto da Cidade, fazem parte do ordenamento jurídico a função social da propriedade e o planejamento urbano permeado pela gestão democrática.

A expressão “direito à metrópole” que ora se utiliza, não pretende, nem de longe, propor a criação de uma nova categoria de plataforma que se aplicaria de forma específica no território metropolitano. O uso deliberado desse jogo de palavras quer trazer a ideia de que os princípios e diretrizes do Direito à Cidade se aplicam em todo o território nacional, inclusive nos arranjos regionais metropolitanos. De maneira expressa, o próprio Estatuto da Metrópole já impõe tal regra, consoante a norma do §2º, do seu art. 1º<sup>27</sup>.

Por isso, a plataforma do Direito à Cidade está presente no Estatuto da Cidade e essa lógica deve ser reproduzida também no Estatuto da Metrópole. E é necessário que essas diretrizes, de fato, fundamentem as políticas públicas urbanas, sob pena de se confirmar a sina resumida por Leopoldo (2020, p. 94), de que “no Brasil, se o direito à cidade já é uma farsa, no limite, o direito à metrópole é tragédia!”

Na verdade, além do §2º, do art. 1º do Estatuto da Metrópole, que expressamente determina a aplicação das normas gerais tratadas pelo Estatuto da Cidade, este último, por sua vez, em seu art. 45, estabelece que as regiões metropolitanas devem contar com a participação da sociedade e associações representativas de vários segmentos da comunidade, a fim de assegurar a gestão democrática da cidade. Isso estabelece uma noção de complementaridade que, ao lado da noção de sistema, faz com que o Estatuto da Cidade possa subsidiar a aplicação dos dispositivos da nova lei (SANTOS, 2018a, p. 461)

Diferente do “Direito à Metrópole”, Baptista e Dias (2021) apresentam o Direito da Metrópole, que se volta especificamente às normas e instrumentos jurídicos a serem aplicados para esse tipo de arranjo federativo. Nele se incluem as normas constitucionais federal e estaduais derivadas, as inúmeras leis complementares que instituem as regiões metropolitanas e que também regulam a matérias no âmbito dos estados. E, sobretudo, o Estatuto da Metrópole que aparece

---

<sup>27</sup> Art. 1º [...] § 2º Na aplicação das disposições desta Lei, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018).

como lei geral de direito urbanístico metropolitano, a ser aplicado em todo território nacional, de acordo com a competência conferida à União pelo art. 22, inciso I, da Constituição Federal. Trata-se de um direito ainda em construção e repleto de desafios.

O Estatuto da Metrópole, marco principal desse Direito da Metrópole que se renova, foi proposto pelo Deputado Walter Feldman em 2004. O projeto tramitou por mais de 10 anos no Congresso Nacional, entre emendas e arquivamentos, na mesma toada do Estatuto da Cidade.

Aprovado em 12 de janeiro de 2015, passou por significativas alterações pela Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018, justamente no dia em que completaria 3 anos e que, a partir dali, algumas sanções poderiam ser aplicadas. Por exemplo, a possível improbidade de governadores que não instituíssem os respectivos Plano de Desenvolvimento Integrado das regiões metropolitanas. Ou de prefeitos que não compatibilizassem seus planos diretores aos PDUIs. A medida provisória foi convertida em lei, através da Lei Federal nº 13.683, de 2018.

Dividido em seis capítulos, dois deles dedicados às disposições gerais e finais, o Estatuto da Metrópole criou normas gerais para: a) a instituição de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas; b) a governança interfederativa; c) os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado e; d) a atuação da União na política metropolitana.

Além de conceituar relevantes institutos para o arranjo metropolitano, como o caso das funções públicas de interesse comum (at. 2º, I), a lei federal estabelece um regramento mínimo para a instituição de novas regiões metropolitanas, com o nítido caráter de evitar a proliferação de tais arranjos sem a sua correspondência fática. Para tanto, faz remeter a critérios técnicos, em especial aqueles tratados pelo IBGE, que podem ser tanto os estudos metropolitanos ou a REGIC, anteriormente abordada.

A respeito da governança interfederativa, o Estatuto clarifica a regra da prevalência do interesse comum sobre o local, auxiliando o trabalho hermenêutico para uma das possíveis formas de resolver eventuais conflitos normativos entre os planejamentos regionais e locais, conforme será melhor abordado.

Com relação aos instrumentos, o Estatuto deixa claro a possibilidade da utilização de alguns que há tempos têm sido utilizados para potencializar as políticas públicas em nível regionalizado, como no caso dos consórcios públicos,

convênios de cooperação e contratos de gestão. Destaca-se, contudo, a instituição do plano de desenvolvimento urbano integrado, que será melhor abordado em tópico específico.

Assim, com a tentativa de preencher a lacuna existente no regime metropolitano, sobretudo com a alteração da atribuição de instituição de tais regiões aos Estados-membros, no lugar da União, percebe-se a intenção do Estatuto da Metrôpole em auxiliar a fruição desse novo arranjo federativo, tentando eliminar entraves que, de uma certa maneira, inefetivam os princípios e diretrizes do Direito à Cidade nesses territórios. Ainda assim, abrem-se inúmeras outras discussões sobre o tema, que está longe de ser completamente elucidado.

Um dos pontos relevantes da mudança foi a introdução de norma que, assim como o plano diretor, obriga que o plano de desenvolvimento urbano integrado seja aprovado por lei. Ao passo que o primeiro é aprovado pela Câmara dos Vereadores, o segundo tramita pela respectiva Assembleia Legislativa. A partir da sua aprovação, e pelo princípio da legalidade, fica o plano regional dotado de coercitividade. Dessa forma, inserido em um ordenamento jurídico federativo, apto estará para derrogar normas que, em uma primeira leitura, parecem ser exclusivas aos Municípios.

Como se propõe na presente pesquisa, a vigência de um plano regional ao lado – e não acima – dos planos diretores de cada um dos municípios que compõem a região metropolitana pode acarretar em uma série de discussões a respeito da dúvida sobre a prevalência da lei estadual ou municipal. A correta interpretação é essencial para que o arranjo federativo seja um potencializador de efetivação do Direito à Cidade, antes que um entrave burocrático. Uma das chaves para tal desiderato reside na compreensão das funções públicas de interesse comum e o seu exato alcance no desenho regional.

### 2.5.1 As Funções Públicas de Interesse Comum – FPIC como Justificativa da Instituição das Regiões Metropolitanas

Quando da primeira previsão constitucional sobre o arranjo metropolitano, a Constituição Federal de 1967 previu a possibilidade de que a União, por meio de lei complementar, pudesse instituir regiões metropolitanas a fim de que os Municípios que integrassem a mesma comunidade socioeconômica realizassem,

conjuntamente, serviços de *interesse comum*. Naquele contexto normativo, conforme já tratado, as competências atribuídas aos entes municipais, em razão de sua autonomia, gravitavam em torno de tudo aquilo que dizia respeito a seu peculiar *interesse*.

Além de todas as inovações trazidas pelo texto da Constituição Federal de 1988, ocorreram mudanças literais quanto aos termos que tratam das competências do ente municipal e também das atribuições da metrópole. Apesar das mudanças, manteve-se, por assim dizer, a semântica. Enquanto *peculiar interesse* deu lugar ao *interesse local*, os serviços de *interesse comum* foram sucedidos pelas *funções públicas de interesse comum*, nos termos do §3º, do art. 25, da Constituição Federal de 1988.

A não ser a significativa mudança de *serviços* para *funções*, o que ampliou o espectro e potencialidades da região metropolitana e das outras figuras regionais, a constante que fundamenta a aglomeração regional diz respeito aos *interesses*. Seguindo uma lógica já debatida quando da análise do arranjo federativo brasileiro, há de se verificar o predomínio de interesses para se atribuir e justificar competências aos respectivos entes que compõem essa federação. A princípio, interesses nacionais atraem a competência da União, ao passo que os interesses regionais são atribuídos aos Estados-membros, remanescendo aos Municípios aquilo que for de interesse local.

Para além das competências que foram expressamente definidas ao Município pela Constituição Federal, o termo *interesse* possibilita uma análise referencial a depender das peculiaridades de cada um dos municípios, em confronto às demais estruturas federativas que o caso concreto impõe. No federalismo de cooperação, diferente do federalismo dual onde a divisão de competências era mais estanque, é difícil estabelecer competências dos entes federativos que não se interconectam, sobretudo pelo fato de a União possuir amplas atribuições quanto às políticas públicas, editando leis para tanto.

Quanto aos Municípios, tem-se que historicamente o ordenamento do uso do solo lhe é atribuído, o que é reforçado expressamente pelo texto constitucional, com a qualificadora trazida pelo último texto constitucional que atribuiu a este ente proeminência na política urbana. No mesmo sentido, a titularidade de alguns serviços públicos foi atribuída aos municípios, como o caso do transporte coletivo e o saneamento básico.

Contudo, em razão das relações que se desenvolvem entre municípios vizinhos, sobremaneira quando um deles atinge um grau de predominância econômica e institucional, a rede de influência que se cria entre tais municípios pode quebrar a lógica de interesse local, refletindo fatalmente nas políticas e serviços públicos. Competências e funções que originariamente eram tratadas como local, passam a ter influência e predominância regional.

As funções de interesse comum são o ponto chave para a definição jurídica do arranjo metropolitano. A par de todas as outras perspectivas que se pode definir a metrópole, apoiadas em outros ramos do saber, como a geografia e urbanismo, o que justifica a institucionalização de uma região metropolitana é a constatação da existência de funções de interesse comum.

Mas, ainda que as funções se justifiquem por um viés de racionalização, a junção de atribuições sob o seu prisma também estremece os institutos clássicos do federalismo e da distribuição de competências, trazendo discussões como: qual a melhor maneira de serem identificadas e dimensionadas essas funções, políticas e serviços públicos; quais os limites que são impostos às autonomias municipais e estadual; e, por fim, se haverá ou não um deslocamento de competências e titularidade em razão da instituição da região metropolitana.

Conforme salienta Alaôr Caffé Alves (1998) “o maior ou menor grau de repercussão do problema para aquém ou além dos limites do Municípios e o modo de solucioná-lo é que determinam, casuisticamente, a sua qualificação de ser local ou não”. Segundo o mesmo autor, essa “repercussão é móvel, em sua extensão e profundidade, em função do desenvolvimento da realidade sócio-econômica-urbana e do aperfeiçoamento tecnológico para o seu conveniente tratamento [...]”.

Assim, nos termos da Constituição Federal e do Estatuto da Metrópole, os municípios podem se regionalizar para organizar, planejar e executar, de forma integrada, políticas públicas ou ações nela inseridas, que isoladamente seriam inviáveis fazê-las por apenas um município. Ou ainda, cuja execução possa causar impacto de um município nos outros. Conforme Santos (2018), o escopo do Estatuto da Metrópole é justamente, ao final, possibilitar a realização das FPICs.

As funções públicas de interesse comum não são competência em si, mas uma forma de categorizá-las a partir de um contexto regionalizado, sobretudo no contexto do federalismo de cooperação ou de integração, consoante abordagem de

Caffé Alves (1998)<sup>28</sup>. Segundo esse autor, as FPICs não se configuram como a simples soma dos interesses locais dos municípios que integram a região, mas o reconhecimento de que dada a unidade orgânica do contexto metropolitano, tais funções “não suportam a divisão discreta em elementos simples e localizados” (ALVES, 1998, n.p).

É relevante apontar, conforme César (2017, p. 146), que “toda função pública de interesse comum é, em última análise, um serviço público de interesse local, ou municipal”, mas quando inseridos no ambiente metropolitano, limitam a atuação dos municípios tanto no seu aspecto legal, quanto operacional. Os serviços públicos que derivam das políticas públicas inseridas nas FPICs desbordarão nas “delimitações jurídicas, especificamente no Direito Constitucional e do Direito Administrativo” (CÉSAR, 2017, p. 147).

Em que pese o raciocínio de que as FPICs são originalmente serviços de interesse local, o serviço público de gás canalizado pode figurar no rol de FPIC nas legislações que instituem as regiões metropolitanas<sup>29</sup>, serviço este que, nos termos da Constituição Federal, é de titularidade dos Estados-membros. Esse exemplo auxilia a compreensão de que a institucionalização de uma região metropolitana não acarreta no deslocamento da competência municipal para a estadual, mas se cria um condomínio de competências.

Nesse sentido, se o parcelamento, uso e ocupação do solo é originariamente competência municipal e pode ser categorizado como FPIC, também a distribuição de gás canalizado que, na sua origem, é competência do Estado-membro que, da mesma forma, pode ser considerado uma FPIC no contexto metropolitano. Vale acrescentar que nem a Constituição, tampouco o Estatuto da Metrôpole, identificaram, *a priori*, quais seriam as funções públicas de interesse comum.

Considerando sobretudo o aspecto de uma norma geral de direito urbanístico, o Estatuto da Metrôpole tem abrangência em todo o território nacional e,

---

<sup>28</sup> A respeito do federalismo de integração, Alaôr Alves Caffé aponta que: “[...] no Brasil, vigora atualmente um quadro de competências constitucionais cuja distribuição caracteriza o federalismo de integração, sucessor do federalismo de cooperação, ambos contrários ao federalismo dualista, de caráter rígido, onde dominavam as competências exclusivas. Nesse sentido, como regra, a interpretação sistêmica da Constituição Federal deve sempre levar em conta os objetivos de integração entre os interesses públicos nacionais, estaduais, distrital e municipais, precisamente na forma como foram intencionados pelo legislador constituinte” (ALVES, 2016).

<sup>29</sup> Lei Complementar 107, de 12 de janeiro de 2008, da Região Metropolitana de Belo Horizonte, inclui, no seu art. XX, inciso VII, a distribuição de gás canalizado entre as FPICs daquela RM.

evidentemente, tem o poder de regulamentar todas as 76 metrópoles brasileiras, além dos aglomerados urbanos e microrregiões. Da mesma forma que existem diferenças marcantes entre os 5.570 municípios brasileiros, tais dessemelhanças se projetam nos arranjos regionais e, portanto, o que para uma metrópole pode ser uma FPIC, para outra não.

Sobre a ausência de taxatividade prévia das FPICs pelo legislador, Hoshino e Moura (2019) esclarecem que a distinção entre interesse local, de competência municipal e interesse comum, de competência metropolitana, se revela por uma linha tênue que apenas o “tempo, a experiência concreta e as relações de força local-regional poderão qualificar” (p. 379).

Ainda que não sejam enumeradas, é possível extrair do Estatuto da Metrópole algumas FPICs quando se analisa o conteúdo mínimo do PDUI, como é o caso do parcelamento, uso e ocupação do solo, já que o macrozoneamento regional é uma das diretrizes indispensáveis do planejamento regional. Além do que, depois de quase 50 anos da instituição das primeiras metrópoles, alguns temas se evidenciam mais como funções públicas de interesse comum e são recorrentes nas diversas leis que instituem regiões metropolitanas, como no caso do meio ambiente, mobilidade e saneamento.

Também é preciso recordar que a própria Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, ao estabelecer as primeiras regiões metropolitanas, enumerou os interesses metropolitanos em seu art. 5º, além de estabelecer que outros poderiam ser incluídos posteriormente pelos Conselhos Deliberativos, podendo ser considerado como um embrião do que, mais tarde, passou a ser denominado de FPIC, com a edição do Estatuto da Metrópole.

Nesse sentido, conforme aborda Caffé Alves (1998), as definições de FPICs poderão ser dogmáticas ou “ad hoc”. O autor ainda acrescenta que “os critérios mais distinguidos para identificação das funções públicas de interesse comum metropolitano são: o físico-geográfico, o territorial, o econômico, o financeiro, o técnico, o institucional, e os de caráter estratégicos” (n.p).

Agora, a partir do Estatuto da Metrópole, as leis que instituem as regiões metropolitanas também devem indicar quais as FPICs que justificam a institucionalização do arranjo regional. Para Longo Filho (2020, p. 140), a “noção de interesse comum deve estar positivada na lei complementar instituidora da Região Metropolitana”, justificando a migração de tais funções das esferas municipal e

estadual para a metropolitana.

Não apenas a identificação da FPICs, mas também o seu dimensionamento é relevante. No caso do parcelamento, uso e ocupação do solo, por exemplo, o próprio Estatuto da Metrópole determina a necessidade tanto da delimitação de um macrozoneamento quanto do estabelecimento de diretrizes para a articulação desta política pública entre os Municípios. Para Costa (2014, p. 209), por exemplo, embora a FPIC de uso do solo não seja uma infraestrutura, ela é “influenciada e influencia a disposições de infraestrutura no território”.

No contexto metropolitano, os regramentos desta FPIC traduzem questões de disposição dos locais destinados a moradias, localização dos postos de trabalho, equipamentos públicos e de lazer e assim por diante, ainda que de forma geral. Se no ambiente de um único município tais disposições são evidentemente desiguais, no aumento para a escala metropolitana essa desigualdade tende a ser ainda mais patente, já que as diferenças não são pautadas apenas pela lógica de mercado que captura opções políticas, mas também na realidade orçamentária de cada um dos Municípios envolvidos.

A maneira de fazer com que os cidadãos metropolitanos circulem entre os espaços de habitação, trabalho, moradia e lazer também faz com que o tema da mobilidade seja alçado a uma FPIC. Além disso, embora a mobilidade urbana não se resuma ao transporte coletivo, esse é um dos pontos mais sensíveis de tal política.

Assim, ressalta-se que, da mesma forma que a Constituição Federal dispõe que o parcelamento, uso e ocupação do solo seja originariamente competência municipal (art. 30, inciso VIII), também o transporte coletivo aparece expressamente como uma competência em que deve o Município exercer diretamente ou por meio de concessão (art. 30, V).

Os cenários se tornam mais complexos porque no caso do transporte intermunicipal, a competência é do Estado-membro, a partir de sua competência residual. Já no contexto metropolitano, a partir da Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2011, atribui-se à União a possibilidade de fomentar projetos de transporte público nas regiões metropolitanas.

Para além do transporte coletivo, a questão da mobilidade urbana deve abordar outros modais de transporte. Por exemplo, a ausência de ciclovias que se integram nos territórios conurbados, que poderiam possibilitar um transporte

cicloviário no território metropolitano. Também as diretrizes de uso e ocupação do solo articuladas em corredores de transporte que podem ser refletidas em uma regra de macrozoneamento regional.

Neste sentido, Lima Neto (2014) adverte que as entidades responsáveis pela mobilidade metropolitana têm restringido esse conceito ao deslocamento “realizado por transporte público e, quando muito, incorpora o sistema viário como elemento no processo de gestão e planejamento” (p. 368).

Por fim, o saneamento básico aparece frequentemente como uma das mais evidentes FPICs e, inclusive, é objeto da decisão judicial mais paradigmática a respeito do arranjo metropolitano junto ao Supremo, a ADI 1.842, que será abordada.

Apenas destacando duas das principais atividades ligadas ao saneamento básico é possível perceber a sua pertinência à lógica metropolitana. Nesse sentido, tanto a captação e tratamento de água, quanto o tratamento e o despejo do esgoto estão naturalmente relacionados às localizações de bacias hidrográficas, as quais podem abranger diversos municípios. Nada obstante, a titularidade deste serviço tem sido atribuída ao Município.

Recentemente, no entanto, sobretudo após a Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, o denominado “Novo Marco Legal do Saneamento”, a lógica da regionalização deste serviço foi ressaltada, inclusive ao promover mudanças junto ao próprio texto do Estatuto da Metrópole, prevendo expressamente que o estatuto deve ser aplicado às unidades regionais de saneamento, de que trata a Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 – diploma legislativo onde se estabelecem diretrizes nacionais para o saneamento básico.

Assim que definidas as FPICs e instituída a região metropolitana, haverá importantes alterações quanto à forma de executar as políticas e serviços públicos nela inseridos. Para José Afonso da Silva (2010, p. 160), uma vez constituída a região metropolitana, os “serviços, no que sejam comuns aos Municípios que a integram, perdem as características de serviços locais de peculiar interesse municipal, para se tornarem de interesse metropolitano”. Por outro lado, como a metrópole não se configura como um quarto nível de poder político, Caffé Alves (1998) destaca que o interesse metropolitano não se autonomiza com relação aos entes federativos envolvidos no arranjo regional.

A questão da compulsoriedade da integração metropolitana, das competências e titularidades das políticas e serviços públicos que se desdobram a

partir das FPICs foram objetos de controvérsias postas ao Poder Judiciário. Quanto ao primeiro ponto, através das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs nº 796 e 1841, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o requisito de criação da região metropolitana dependia de lei complementar estadual, sendo inconstitucional a existência da realização de consultas prévias feitas por plebiscitos às populações interessadas, como previam o §1º, do art. 216, da Constituição Estadual do Espírito Santo e o art. 357, da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, respectivamente.

No que diz respeito à questão das competências e titularidades das FPICs, aponta-se como paradigmática a decisão a respeito do tema no acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 1842, em que se questionava a validade da Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1996, que tratava a respeito da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e que deslocava competências municipais para a esfera estadual, em razão do arranjo metropolitano. De acordo com Longo Filho (2020, p. 71), o acórdão da ADI nº 1842 “pode ser identificado como o ponto de partida para a construção do regime jurídico das Regiões Metropolitanas no Brasil”.

No referido julgamento prevaleceu o entendimento de que a instituição da Região Metropolitana não implica no deslocamento da competência municipal para a estadual. Conforme salientado pelos Ministros Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski, o deslocamento da competência e titularidade das políticas e serviços de interesse local para o Estado representaria uma ofensa à autonomia municipal e, por sua vez, ao peculiar sistema federativo brasileiro que considera o Município um ente federativo de terceiro nível.

Também consta do acórdão que a lógica metropolitana deve possibilitar a racionalização da prestação do serviço público ao mesmo tempo que impede que “um município isoladamente não obstrua todo o esforço comum para viabilidade” (BRASIL, 2013, p. 177) das funções públicas de interesse. Nos termos da ementa do acórdão, “o interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal” (BRASIL, 2013).

O planejamento, gestão e execução dessas políticas públicas alçadas à condição de funções públicas de interesse comum demandam arranjos federativos sólidos e eficientes. Considerando o uso do solo como uma FPIC, processos que envolvam licenciamentos deverão ser adaptados diante do novo arranjo. Se os serviços de transporte coletivo e de saneamento básico também forem considerados

funções públicas de interesse comum, os contratos fatalmente deveriam observar o contexto regionalizado.

Nessa toada, em que um dos principais conflitos existentes no arranjo metropolitano e regional diz respeito às possíveis divergências de competências, podendo tornar obscuro o papel dos entes federativos envolvidos, a correta identificação e dimensionamento das FPICs é indispensável não só para fundamentar a institucionalização das regiões metropolitanas, como também para a sua correta governança e para o afastamento dos conflitos normativos que precisam ser solucionados no âmbito administrativo e judicial.

Estes são alguns dos motivos para justificar a necessidade da existência do planejamento regional e que, por sua vez, observe regras vigentes a respeito do direito urbanístico, influenciadas pela plataforma do Direito à Cidade, sobretudo no que diz respeito à necessidade de que os planejamentos técnicos sejam permeados pela gestão democrática.

#### 2.5.2 Um Novo Instrumento de Planejamento. O Planejamento Regional através do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDU

As primeiras linhas de um planejamento urbano regional são atribuídas a Patrick Geddes, conforme destaca Peter Hall (2016) na sua obra *Cidades do Amanhã*. As primeiras ideias de se pensar o planejamento de maneira regionalizada estariam postas no livro *Cities in Evolution* de Geddes, publicado em 1915, obra que chamou à atenção ao fato de que as novas tecnologias da época, como o motor de combustão e a energia elétrica, propiciaram a dispersão das cidades e também a sua conglomeração.

Essa expansão das cidades, consoante Geddes (*apud* HALL, 2016), transportava uma técnica de planejamento atrasada que “desperdiçava recursos e energias, minimizava a qualidade de vida sob a lei da máquina e da cobiça e, conseqüentemente, produzia, como efeitos específicos, o desemprego e o subemprego, a enfermidade e a loucura”, bem como “o vício e a apatia, a indolência e o crime” (Geddes *apud* HALL, 2016, p. 200). Como resposta, suas primeiras propostas de planejamento regional concentravam-se na infraestrutura de tráfego, além de utilizar a geografia como base essencial do planejamento, o que significou uma novidade para a época.

Se no início a questão do transporte individual através do automóvel e da eletricidade surgiram como tecnologias libertadoras, tornando possível a locomoção entre habitação e local de trabalho e, conseqüentemente, a fuga dos diminutos espaços urbanos para subúrbios e cidades satélites, logo esses arranjos metropolitanos se tornariam complexos e o desenho institucional dos entes políticos não seria capaz de responder às demandas por serviços públicos de qualidade.

Edésio Fernandes Jr. (2004) destaca que o enfrentamento da crise das questões metropolitanas é um fenômeno internacional, independentemente das formas de estado adotadas pelos diversos países. Conforme aponta o autor, “em todo o mundo, ninguém gosta da região metropolitana, que é um espaço de tensões entre os poderes local e estadual” (p. 70), tensões essas de sorte econômica, de apropriação e distribuição de recursos naturais, entre outros.

Por isso mesmo, a questão do planejamento regional é tema que também se aborda em relevantes documentos internacionais que tratam da temática urbanística. Na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015), reconhece-se a importância das dimensões regionais e locais para a efetiva integração regional e a interconectividade do desenvolvimento sustentável. Seu item 11.a aponta a necessidade de se reforçar o planejamento regional, a fim de integrar as relações econômicas, sociais e positivas de áreas urbanas, periurbanas e rurais.

Também a Nova Agenda Urbana, em seu item 90, estabelece a “necessidade de se apoiar o fortalecimento da capacidade dos governos subnacionais e locais de implementar de forma eficaz uma governança local e metropolitana multinível” que contemple “arcabouços jurídicos e mecanismos de financiamento confiáveis” (ONU, 2016, p. 23).

Nesse contexto, o planejamento regional surge como uma necessidade de racionalizar os serviços e políticas públicas em um contexto de intensa influência entre determinadas cidades. A respeito da temática de planejamento urbano, o texto constitucional estabelece que o plano diretor dos municípios é o instrumento básico dessa missão.

Pelo que se compreende das normas da Constituição Federal, ainda é predominantemente com base no instrumento municipal que se define se uma propriedade urbana cumpre ou não a função social, por exemplo. É a regra que prevalece mesmo diante de um contexto metropolitano. Deste modo, embora o texto constitucional determine que as regiões metropolitanas devem ser instituídas para

organizar o planejamento das FPICs, não se criou em âmbito constitucional um instrumento específico para tal mister.

Nos termos do que foi tratado anteriormente, a existência de FPICs justifica a instituição das Regiões Metropolitanas. Porém, vários são os problemas que se originam da compulsoriedade desse condomínio de competência. Assim, com o advento do Estatuto da Metrópole, em 2015, utilizando-se da prerrogativa de editar normas gerais sobre a matéria urbanística, a União Federal instituiu o “plano de desenvolvimento urbano integrado” - PDUI, como o principal instrumento para articular os desafios metropolitanos. Nesta oportunidade, uniformizou-se a nomenclatura do plano regional, já presente em algumas das regiões metropolitanas. Portanto, é no Estatuto da Metrópole que constam as normas gerais do instrumento.

Conforme sugere o nome do instrumento, sua função precípua é de integrar os planejamentos locais sob a perspectiva regional. E, neste sentido, Araújo Júnior (2008, p. 218) esclarece que “integrar não é [...] executar diretamente nem se substituir à organização ou ao planejamento de tais funções públicas”, sendo necessário considerar os aspectos de todos os entes federativos envolvidos, mantendo o “equilíbrio entre a necessidade lógica da integração das funções e o imperativo constitucional da preservação da autonomia dos entes federados”.

O contexto metropolitano cria “problemas comuns que só podem ser resolvidos de maneira coletiva” (FERNANDES Jr., 2004, p. 71). Para Edésio Fernandes (2004, p. 71), não se resolve problemas metropolitanos tão somente pela atuação local. Por isso, a “resposta não se esgota na soma de ações locais, é necessário se pensar uma forma de responder de maneira integrada, colegiada e orgânica a problemas comuns”.

De todos os instrumentos que foram previstos no art. 9º do Estatuto da Metrópole, é o PDUI que possui maior detalhamento nesta legislação. Inicialmente, aponta-se a necessidade de que este plano seja aprovado por lei estadual, desde que também tenha sido aprovado pela instância colegiada que deve integrar a estrutura da governança interfederativa da estrutura metropolitana.

A obrigação da aprovação do PDUI por meio de lei o transforma em norma jurídica, o que pode garantir uma maior efetividade se comparado aos denominados planos de gaveta, nunca implementados. (ARAÚJO Jr., PAULINO; FRESCA, 2018). Além disso, integrado no ordenamento jurídico, o PDUI será capaz de delimitar temas urbanísticos aos municípios metropolitanos. Isto é, poderá derogar

(art. 2º, §1º do Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), suspender a eficácia (art. 24, §4º, da Constituição Federal) ou mesmo limitar o campo de incidência daquelas leis municipais que eventualmente tenham extrapolado a competência e poder de regulamentação de um município metropolitano.

Esse poder, no entanto, é uma via de mão dupla, na medida em que o PDUI, por sua vez, deve respeitar a autonomia municipal, cuja competência urbanística é traduzida nos planos diretores. A possível extensão do detalhamento de seus dispositivos deve estar de acordo com a delimitação e dimensionamento das respectivas FPICs.

Para Levin (2019, pp. 87-88), o PDUI se presta justamente a “impor regras acerca das funções públicas de interesse comum (funções metropolitanas)”, o que limita o instrumento ao estabelecimento de regras gerais, não podendo se aprofundar naquelas regras que “dizem respeito, apenas e tão somente, à organização urbanística local, sem qualquer relação com a prestação das funções para as quais foram criadas as unidades territoriais”.

Com a obrigação da utilização da ferramenta de um macrozoneamento regional, o Estatuto da Metrópole teria encerrado o problema do nível de detalhamento que o planejamento regional pode alcançar, conforme pontua Marcela Santos (2018a). Para a autora, o macrozoneamento espacializado deve definir objetivos das áreas regionais, servindo de base espacial para a realização das FPICs. A partir do seu estabelecimento, os demais instrumentos, inclusive os previstos pelos respectivos Plano Diretores, devem se adequar aos objetivos regionais instituídos pelo macrozoneamento metropolitano.

Conforme ainda destacado por Santos (2018a, p. 498), a acentuada característica urbanística de que dispõe o PDUI pode “em vez de permitir a harmonização do planejamento urbanístico no âmbito metropolitano [...] resultar em perda de efetividade e eficácia dos planos”. Segundo seu raciocínio, o planejamento regional pode ser o mais prejudicado em razão de um possível sobreposição, ou seja, de justaposição entre o PDUI e os planos diretores.

De maneira exemplificativa, Levin (2019, pp. 87-88) aponta que os PDUIs não podem “impor regras de zoneamento que não digam respeito a serviços metropolitanos”, tampouco “definir áreas para aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóveis urbanos, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir,

dentre outros)”.

Por outro lado, o autor ilustra que o PDUI “deve impor, por exemplo, diretrizes para a articulação das políticas afetas à unidade territorial, isto é, normas que regulam os serviços públicos que devem ser prestados em conjunto”, como no caso de “saneamento básico, gestão de resíduos sólidos, transporte, habitação popular, dentre outros” (LEVIN, 2019, p. 90). O PDUI volta-se ao interesse metropolitano, enquanto os planos diretores atendem aos interesses locais, “ambos os interesses são previstos constitucionalmente e, portanto, compatíveis, desde que respeitados os âmbitos de atuação do ente metropolitano e dos Municípios que compõem a unidade territorial”. (LEVIN, 2019, p. 91).

No mesmo sentido, Mencio e Leite (2021, p. 127) indicam que apesar de o PDUI e os planos diretores apresentarem “escalas de abrangência territorial semelhantes, suas especificidades são muito distintas em termos de conteúdo”. Portanto, a princípio, o primeiro traça normas mais genéricas, cabendo aos planos diretores o detalhamento das especificidades que nortearão as políticas públicas. Não há prejuízo, no entanto, de que o PDUI traga normas concretas intraurbanas, conforme já mencionado.

Neste sentido, via de regra, enquanto o PDUI aborda as “grandes linhas mestras de ordenação elaboradas de forma conjunta entre o estado e municípios”, o Plano Diretor deve ser mais concreto e ter seu “conteúdo mais voltado à ordenação do espaço urbano intralocal” (MENCIO; LEITE, 2021, p. 144).

Também Bonizzato e Moulin (2018) indicam que o planejamento regional deve ter um olhar mais amplo, em comparação ao olhar dos planos diretores, a partir da amplitude metropolitana em contraste aos municípios, tudo para não se extrapolar os limites metropolitanas e, fatalmente, invadir as competências que são destinadas aos municípios.

Vale dizer que a aprovação do PDUI por meio de lei estadual, assim como ocorre com os planos diretores no âmbito das câmaras municipais, acontece “dentro de um quadro constitucional que compõe a construção hermenêutica de um sistema nacional de desenvolvimento urbano” (MENCIO; LEITE, 2021, p. 115).

Ambos instrumentos normativos poderão ter seus conflitos resolvidos por técnicas de afastamento de antinomias aparentes e também por controle de legalidade e constitucionalidade, já que são leis que vigoram num mesmo ordenamento jurídico constitucional. Mas, para tanto, é imprescindível que a correta

definição e dimensionamento das FPICs seja feito, a fim de não invadir a autonomia municipal.

Além desse dimensionamento, não se pode deixar de considerar a legitimidade na elaboração do planejamento, que deve ser compartilhado entre Estado-membros e os municípios, com a efetiva participação da coletividade local.

Assim, em primeiro lugar, a participação dos Municípios na elaboração do PDUI não é apenas uma exigência lógica que decorre deste arranjo metropolitano, mas uma forma de garantir a interface a aderências necessárias entre o planejamento regional e municipal. A competência metropolitana somente se exerce de forma conjunta entre municípios e estado. Neste sentido, Bonizzato e Moulin (2018) advertem que a ausência de diálogo entre os entes metropolitanos durante o processo de elaboração do PDUI pode torná-lo em uma ferramenta inócua, representando apenas uma propaganda político-legislativa.

Em segundo lugar, durante a elaboração do PDUI, o Estatuto da Metrópole dispõe expressamente da necessidade de que instrumentos da gestão democrática se façam presentes, como a realização de eventos participativos em todos os Municípios integrantes da região metropolitana, publicidade de documentos e acompanhamento do Ministério Público. Regra que, conforme já tratada, também tem correlação ao art. 44, do Estatuto da Cidade. Assim, a legitimidade a partir da participação democrática é exigência expressa que decorre tanto do texto dos Estatutos da Cidade e da Metrópole.

Isto posto, não se pode conceber um planejamento regional sem a participação da comunidade, tal qual deve ocorrer nos planos diretores. Possibilitar o contrário poderia fazer com que o plano diretor, construído coletivamente, pudesse sofrer limitações por uma lei estadual elaborada a partir de estudos técnicos e decidida apenas em gabinetes.

Neste sentido, Hoshino e Moura (2019, p. 387) inferem que ao PDUI foi transportada a “mesma metodologia de democracia participativa aplicável aos Planos Diretores Municipais”. Os autores destacam que a escola regional-metropolitana fatalmente aumenta a dificuldade para a realização de tais processos participativos-democráticos, especialmente potencializado pela presença de entes que podem apresentar políticas divergentes. Segundo os autores, a participação democrática é essencial para que o plano regional se torne um produto de “construção coletiva, participativa, pactuada e observância obrigatória” (HOSHINO; MOURA,

2019, p. 385) tanto pelos estados, quanto pelos municípios metropolitanos.

É o que também assevera Santos (2018a, p. 493), ao mencionar que a elaboração do PDUI deve resultar dos instrumentos da participação democrática, isto é, audiências e debates públicos que compreenda a sociedade civil e os municípios que fazem parte da região metropolitana. Sendo uma projeção do plano diretor, o PDUI deve, da mesma forma, contemplar a construção participativa.

Observando-se a prevalência do interesse comum sobre o local, como princípio da governança interfederativa, o Estatuto da Metrópole esclarece que a elaboração do PDUI não exige que os Municípios integrantes da região metropolitana elaborem seus respectivos planos diretores e que tais devam ser compatíveis com o plano metropolitano. Nesse sentido, o Estatuto da Metrópole não derogou a regra do art. 41, inciso II, do Estatuto da Cidade, que torna obrigatório o Plano Diretor para municípios integrantes das regiões metropolitanas, independentemente do quantitativo populacional.

O Estatuto da Metrópole também apresenta o conteúdo mínimo do PDUI, que deverá conter as diretrizes das FPICs, com projetos estratégicos e ações prioritárias para investimento; macrozoneamento metropolitano; diretrizes de articulação do parcelamento, uso e ocupação do solo; diretrizes intersetorial de políticas públicas; delimitação das áreas com restrição à urbanização; sistema de acompanhamento e controle das disposições, além de diretrizes relacionadas à regularização fundiária.

Diante do quadro constitucional e normativo posto, pode-se dizer que o PDUI deve fazer um movimento pendular e simbiótico com os planos diretores dos municípios metropolitanos. O plano diretor ainda é o instrumento previsto constitucionalmente como paradigma da função social da propriedade, conforme mencionado. Por determinação de norma constitucional, esse instrumento pode e deve conformar à propriedade privada um direito fundamental.

Por outro lado, diante do fato metropolitano, as mesmas temáticas que são tratadas no plano diretor podem ser transfiguradas também a um nível regional, através das funções públicas de interesse comum, nos termos tratados no item antecedente. As conformações do uso do solo que antes estavam restritas às decisões políticas de um só município, poderão ser compartilhadas com as cidades vizinhas e também o Estado-membro. Assim, pelo dever legal de compatibilização dos planos, pode-se também concluir, a princípio, que o PDUI será um ingrediente

relevante na conformação da propriedade privada à sua função social nas áreas metropolitanas.

Esse é um dos motivos pelos quais o PDUI deve espelhar os planos diretores no que diz respeito à sua forma de elaboração e execução. De acordo com as normas do Estatuto da Metrópole, há expressa menção de que na aplicação de suas disposições, deve-se observar as normas gerais de direito urbanísticas que constam do Estatuto da Cidade (§2º, art. 1º). E, nesta toada, encontram-se os preceitos da plataforma de Direito à Cidade que foram normatizados pela legislação brasileira.

As diretrizes e princípios do Direito à Cidade existentes no Estatuto da Cidade migram para o Estatuto da Metrópole, já que se tratam de legislações complementares, conforme já abordado. Da mesma forma que o plano diretor deve congrega um planejamento técnico submetido ao crivo da gestão democrática, também o PDUI deve garantir a participação popular, com o desafio de fazê-lo em escalas maiores. Quanto ao segundo aspecto, da mesma forma que o plano diretor insere-se no ordenamento jurídico com as peculiaridades que lhe são ínsitas, também o PDUI encerrará problemáticas que vão além da simples resolução de conflitos normativos pelos tradicionais métodos existentes no ordenamento jurídico.

Assim, entendidos os planejamentos como legislação, a forma desta compatibilização também ocorre a partir de uma lógica de sistema jurídico. Isto é, colocados lado a lado, os conflitos normativos poderão ser resolvidos pelas clássicas formas de resolução de antinomia jurídica, já considerado o sistema federativo. Contudo, o que as normas de direito urbanístico trazem de novo nessa forma tradicional de solucionar conflitos normativos é a sua influência da plataforma do Direito à Cidade que desborda, conforme será tratado, na questão da legitimidade normativa a partir da perspectiva da participação popular.

Desta maneira, é preciso investigar se as clássicas lições de resolução de conflitos normativos e também as que dizem respeito à predominância de interesses dos entes federativos são suficientes para resolver as possíveis divergências existentes entre as atribuições dos entes federativos que compulsoriamente são inseridos nos arranjos metropolitanos.

A questão que se coloca é se sempre prevalecerá a norma estadual, em confronto à municipal. A problemática volta a ressaltar os conflitos federativos, desta vez dentro de uma operação de interpretação normativa, o que demanda o

estudo da norma jurídica e do sistema em que ela está inserida. No caso específico do Direito Urbanístico, a partir de diretrizes do Direito à Cidade, como a elaboração de planos – e suas respectivas legislações, a partir da gestão democrática.

### 3 COMPATIBILIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO LOCAL AO REGIONAL: PROPOSTAS DE CONVERGÊNCIA ATRAVÉS DAS TEORIAS DO POSITIVISMO E PÓS-POSITIVISMO JURÍDICO

Tendo alcançado o terceiro e derradeiro capítulo do presente trabalho, pode-se concluir que os principais instrumentos de planejamento e desenvolvimento urbano dispostos no ordenamento jurídico brasileiro necessitam ser aprovados por meio de leis, seja pelas Câmaras Municipais ou pelas Assembleias Legislativas, no caso dos planos diretores e dos planos de desenvolvimento urbano integrado, respectivamente. Diante desta perspectiva, os referidos instrumentos também passaram a ganhar status de norma jurídica.

Enquanto os primeiros, os planos diretores, figuram como o basilar instrumento da política urbana, que tem no Município o ente federativo mais imediato no planejamento e execução da política urbana, os PDUIs surgem para integrar os planejamentos locais sob a perspectiva de uma nova visão regionalizada, considerando todo o contexto metropolitano já tratado.

Parafraseando Robert Alexy (2008)<sup>30</sup>, pode-se destacar que sendo os planos diretores e os PDUIs normas, eles compartilharão todos os problemas que dizem respeito às espécies normativas. Assim, uma vez transformados em lei, os planos integrarão o complexo ordenamento jurídico brasileiro em que vigem concomitantemente as leis federais gerais, além das estaduais e municipais que disciplinam o planejamento e desenvolvimento urbano, objetos de análise deste trabalho.

Nesse sentido, embora as legislações regionais e locais devam possuir campos de atuação distintos, tratam-se de temáticas muito semelhantes e que se complementam de maneira simbiótica. Distante, portanto, de um modelo racionalmente infalível que pudesse estipular *a priori* e de forma precisa a dimensão de cada assunto tratado pelas legislações, é muito provável que surjam conflitos normativos, o que exige do Direito formas de solucioná-los.

A respeito das divergências entre os níveis de planejamento, o próprio Estatuto da Metrópole, em seu art. 6º, inciso I, positivou o princípio federativo do predomínio do interesse comum sobre o local, o que pode significar uma primeira forma de solucionar os conflitos existentes entre os Municípios e o ente metropolitano.

---

<sup>30</sup> “Normas de direitos fundamentais são normas. Por isso, o conceito de norma de direito fundamental compartilha todos os problemas que dizem respeito ao conceito de norma” (ALEXY, 2008, p. 51).

Isso significa que um eventual conflito normativo entre um determinado plano diretor e o seu respectivo PDUI pode ser solucionado pela conclusão de que as disposições do primeiro sucumbem ao segundo, já que os interesses regionais e, portanto, comuns, tratados no planejamento regional, prevaleceriam sobre o interesse local. Contudo, tal assertiva pode se dar de maneira apressada, já que o conflito normativo urbanístico deve considerar várias outras facetas.

Sem ignorar a relevância do princípio federativo de predominância dos interesses, o presente capítulo discutirá as peculiaridades que envolvem as normas urbanísticas, influenciadas que são pelos princípios de Direito à Cidade, já positivados pelo ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, as características que circundam o específico e peculiar ordenamento jurídico urbanístico não parecem se esgotar na simples aprovação de um texto legal.

Em se tratando de normas de direito urbanístico, tanto o plano diretor quanto o PDUI demandam que um planejamento técnico seja permeado de gestão democrática, seja na formulação, na execução ou no acompanhamento de programas e projetos de desenvolvimento urbano, conforme preconiza o Estatuto da Cidade, ao qual a normativa regional também está submetida. Assim, a análise da prevalência de uma lei que trate do planejamento regional sobre o municipal deve ser, antes, submetida a critérios de validade que são próprios do Direito Urbanístico, sob a perspectiva do Direito à Cidade. Com este exercício, pode-se verificar se alguns pressupostos, como a efetiva participação democrática, foram cumpridos em ambas as instâncias estadual e municipal.

Por isso, ao regulamentar aspectos do urbanismo enquanto mecanismo para a construção de cidades sustentáveis, nos termos do art. 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade, o Direito estabelece normativas com características específicas. Apesar disso, ainda que possuam qualidades que lhes são próprias, as leis urbanísticas de planejamento vigorarão em um ordenamento jurídico pré-estabelecido, com mecanismos de enfrentamento de conflitos já existentes para a resolução de divergência nos vários ramos do direito, como o direito civil, penal, administrativo e assim por diante.

É nesse sentido que se deve submeter às normas específicas de Direito Urbanístico à prova dos clássicos mecanismos de solução de conflitos e antinomias, construídas a partir da lógica positivista, que ainda são capazes de

solucionar divergências que diariamente surgem. Neste ponto, contudo, a resolução a partir de um modelo meramente lógico-dedutivo poderia levar à apressada conclusão que sempre o planejamento regional prevalece sobre o local, em razão da interpretação de hierarquia normativa.

Assim, não bastasse a relevância constitucional que o planejamento local alcança com a Constituição Federal de 1988, surge a necessidade da interpretação e solução de conflitos a partir de outras ferramentas que se inserem na superação do positivismo, como o denominado pós-positivismo. Neste viés, a hermenêutica constitucional surge como uma possibilidade de solucionar os conflitos normativos entre planejamento regional e local considerando os princípios que derivam diretamente do texto constitucional, sejam os mais próximos à temática urbana, sejam os princípios federativos e também do Estado Democrático de Direito, que podem ser extraídos de suas normas.

A superação do modelo positivista para uma atual interpretação normativa não deve implicar na rejeição das relevantes contribuições da doutrina positivista, conforme será tratado. Muitas das soluções de conflitos normativos passam pelos tradicionais mecanismos de afastamento de antinomias jurídicas, conforme já mencionado e como será tratado em tópico específico.

Por outro lado, a hermenêutica constitucional, com o intuito de extrair do texto constitucional toda a sua potência, pode se revelar um mecanismo adequado para a solução dos conflitos normativos no modelo de ordenamento vigente. Portanto, na temática que ora se explora, isto é, dos instrumentos de planejamento urbano transformados em normas jurídicas, a solução de seus conflitos deve considerar outros aspectos da lei que não apenas a validade a partir de sua vigência. Isto é, a validade formal, de onde bastaria a aprovação formal das respectivas Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas.

A proposta que ora se debate também deve considerar outras qualidades da norma jurídica, tal qual a legitimidade, que no contexto metropolitano se traduz no correto dimensionamento das funções públicas de interesse comum, a fim de que a autonomia dos municípios metropolitanos seja respeitada e, ainda, a junção de um planejamento técnico que seja permeada pela gestão democrática da cidade, revelando a face participativa do Estado Democrático de Direito.

Essa legitimidade também se traduz na participação democrática na elaboração dos planejamentos locais e regionais. Ela se entrelaça no atual desenho

federativo em que as leis regionais são votadas pela Assembleia Legislativa, por todos os deputados, ainda que não exista uma ligação política territorial com os municípios da respectiva metrópole. No mesmo sentido, também pelo poder de veto do governador, prerrogativa que não dispõem os prefeitos das cidades integrantes de determinada região metropolitana.

Para tanto, o presente capítulo se divide em subtópicos onde são abordadas a importância da construção de uma Teoria Geral do Direito Urbanístico, da compreensão dos planos diretores e dos PDUIs enquanto espécies normativas, submetidas às problemáticas do positivismo jurídico e, por fim, da possibilidade de que a hermenêutica constitucional forneça mecanismos para a solução dos conflitos normativos que possam surgir entre o planejamento local e o regional, considerando os princípios e diretrizes do Direito à Cidade, positivados no ordenamento jurídico nacional.

### 3.1 UMA TEORIA GERAL DO DIREITO URBANÍSTICO

Conforme já tratado no item que abordou o Direito à Cidade no contexto da legislação urbanística, foi apontado que alguns princípios e diretrizes desta plataforma social e filosófica podem ser encontrados no sistema normativo brasileiro, destacando-se em especial para este trabalho o direito ao planejamento urbano permeado pela gestão democrática das cidades, a fim de garantir que as cidades sejam sustentáveis, consoante o conceito que é trazido no bojo do próprio Estatuto da Cidade, no inciso I, do seu art. 2º.

A partir dessa constatação, Fernandes (2006) assinala que a Constituição Federal de 1988 representa um marco no direito urbanístico brasileiro, uma verdadeira virada de paradigmas que recai sobre a normativa urbanística pátria, revelando a necessidade de uma reestruturação dogmática sobre o tema. Consoante o autor já citado, as normas urbanísticas vão além da mera restrição administrativa. Seu intuito, a partir de agora, é conformar a propriedade urbana a fim de se alcançar objetivos que podem ser extraídos tanto do texto constitucional, quanto de leis específicas, como o Estatuto da Cidade e, no caso das regiões metropolitanas, o Estatuto da Metrópole.

O ponto de partida, portanto, é delimitar qual é o objeto do Direito Urbanístico e o que o faz ser distinto dos outros ramos do Direito. A partir de uma

leitura da Constituição Federal de 1988, o direito urbanístico, expressamente previsto no art. 24, inciso I do texto constitucional, é um dos principais ramos do Direito voltados a possibilitar a política de desenvolvimento urbano, juridicamente e enquanto sistema normativo. O texto constitucional diz que o objetivo desta política é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Por sua vez, o Estatuto da Cidade apresenta diretrizes gerais para se alcançar a política pública urbana assentada na Constituição. Nesse sentido, o Direito Urbanístico tem por escopo garantir a sustentabilidade das cidades. A conceituação legal dessa sustentabilidade envolve: direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, e ao lazer para as presente e futuras gerações. Este dispositivo, constante do inciso I, do art. 2º, do Estatuto da Cidade, é apontado como um dos exemplos explícitos da introdução dos princípios e diretrizes do direito à cidade no ordenamento jurídico brasileiro.

Como se percebe, são objetivos audaciosos que revelam a interdisciplinaridade em que está inserido o Direito Urbanístico. Assim, considerando a leitura do §2º, do art. 182, em consonância com o art. 5º, inciso XXIII, todos da Constituição Federal de 1988, em que se estabelece que a propriedade urbana deve atender à sua função social, pode-se destacar que o direito urbanístico atua sobre a propriedade urbana, conformando-a a fim de que seja possível alcançar a função social da própria cidade. Mas não é só, porque também é o ramo do Direito que estatui um norte para diversas políticas públicas correlatas.

A respeito de sua definição, Hely Lopes Meirelles (2013) há tempos destaca que o direito urbanístico é o ramo do Direito Público que tem por finalidade tratar dos princípios e regras incidentes na ordenação dos espaços habitáveis. Este conceito é seguido na obra de José Afonso da Silva (2010), que, de maneira ainda mais específica, acrescenta que o objeto do direito urbanístico é regular a atividade urbanística e disciplinar a ordenação do território.

No mesmo sentido, Medauar (2019, p. 15), para quem o Direito Urbanístico é o ramo do Direito que fixa o regime jurídico do urbanismo e este, por sua vez, circunda aquelas atividades destinadas ao uso e à transformação do território. Sua missão, portanto, seria a de compatibilizar os diversos usos do território. Pires (2020, p. 185) acrescenta que a delimitação deste espaço urbano deve se dar

através do planejamento e da utilização de instrumentais que lhe são colocados à disposição. Mas essa compatibilização e delimitação de espaços ocorre com vistas a alcançar objetivos. Conforme aponta Di Sarno (2004), as normas oriundas do direito urbanístico visam harmonizar as funções do meio ambiente urbano, buscando-se a qualidade de vida da coletividade.

Por este ângulo, Guimarães (2020) destaca que as normas urbanísticas transcendem a tradicional função ordenatória. A partir do novo paradigma constitucional, tais normas passam a ter a função de se alcançar o bem-estar. Assim, “a política urbana deve estar associada ao bem-estar da população diretamente interessada e à valorização da identidade da coletividade.” Adverte, ainda, que a “função social da cidade é maior do que a soma da função social da propriedade.” (GUIMARÃES, 2020, p. 196)

A respeito dos princípios informadores do Direito Urbanístico, Silva (2010) destaca os seguintes: 1) o urbanismo como função pública; 2) conformação da propriedade urbana pela ordenação urbanística; 3) coesão dinâmica das normas urbanísticas; 4) afetação da mais-valia ao custo da urbanificação; 5) a justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística. A tais princípios, Medauar (2019) acrescenta o 6) princípio da remissão ao plano e o 7) princípio da participação na formação/efetivação dos instrumentos urbanísticos.

Ao lado de sua base principiológica, diversos diplomas normativos disciplinam regras de cunho urbanístico, sempre permeadas por assuntos interdisciplinares. As normas relativas ao ordenamento territorial carregam uma forte intervenção do direito administrativo, além de elementos da Arquitetura e do Urbanismo. Aquelas relacionadas ao direito de propriedade e do direito de construir, ligam-se ao direito civil. A necessidade de participação democrática relaciona-se com a Ciência Política e o direito constitucional. A junção de várias temáticas e parcela dos ramos do Direito sob a perspectiva da atividade urbanística é o que garante a autonomia ao Direito Urbanístico como ramo próprio do Direito.

A respeito da autonomia deste ramo e da construção de sua Teoria Geral, Luciano Brasil (2021) esclarece que a resposta para a pergunta sobre a serventia do direito urbanístico deve apontar que o ordenamento jurídico-urbanístico tem a finalidade de contribuir para a construção de cidades sustentáveis, nos termos do inciso I, art. 2º, do Estatuto da Cidade. Para tanto, “o direito urbanístico oferece diversos instrumentos e estratégias, consolidados nos campos do planejamento

urbano, da gestão urbanística e das políticas públicas” (p. 50).

Para o autor, a ordem urbanística é um conceito central desse novo Direito Urbanístico, que tem por finalidade fornecer instrumentos para a tutela do bem-estar urbano enquanto um direito difuso/coletivo. Sobretudo a partir da sua expressa menção na Lei de Ação Civil Pública, a Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985, em razão da edição do Estatuto da Cidade, reconhecendo-se o ambiente urbano como um “campo privilegiado de formação de interesses difusos e coletivos”, isto é, “um dos fatos mais importantes no recente desenvolvimento do sistema de tutelas dos direitos e interesses transindividuais” (BRASIL L., 2021, p. 17).

Além disso, Luciano Brasil (2021) também destaca a dupla característica da ordem urbanística, seja enquanto um ordenamento normativo que é segmento de um sistema jurídico, ou enquanto uma dimensão prescritiva, estabelecendo-se um paradigma, “uma ordem específica que se almeja, informada por princípios e regra que moldam os seus contornos e características” (pp. 25-26).

Assim, o ordenamento territorial que decorre e faz parte da ordem urbanística, possui como característica ser uma política estatal de longo prazo, que deve conciliar o desenvolvimento econômico com as formas de ocupação territorial, objetivando o bem-estar da população (BRASIL L., 2021). Um dos instrumentos para alcançar tais objetivos é o planejamento, isto é, a “tomada de decisões por antecipação”, que implica na articulação de políticas setoriais, no seguinte sentido:

A articulação das políticas setoriais conduz à necessidade de formulação de um planejamento integrado, especialmente no âmbito municipal (escala territorial em que as questões tendem a se tornar muito pronunciadas). Assim, um planejamento municipal integrado, terá de articular as seguintes instâncias de planificação, sem prejuízo de outras que possam vir a surgir: 1) Plano Diretor, concebido como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (art. 40, caput, do Estatuto da Cidade) e como “parte integrante do processo de planejamento municipal (art. 40, §1º, do Estatuto da Cidade); 2) Plano de integração (se o município estiver em Região Metropolitana, Aglomeração Urbana ou Microrregião); 3) Planejamento Orçamentário e Fiscal, como é o caso do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária; 4) Planos de desenvolvimento econômico e social; 5) Planos setoriais e/ou específicos, como o Plano Local de Habitação de Interesse Social, o Plano Local de Gestão de Resíduos, o planejamento ambiental, etc.; 6) Planejamento estratégico / planos de gestão. Todo esse planejamento integrado deverá estar coordenado a partir de um fio condutor, que é a respectiva estratégica de desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2021, p. 40).

Todas essas características específicas do direito urbanístico demandam a construção de um regime jurídico adequado, com as seguintes características:

O regime jurídico construído para o caso há de providenciar uma regulamentação ampla das hipóteses envolvidas no desenvolvimento do programa, incluindo-se provisões para situações de direito intertemporal, definição de sanções, etc. É o marco regulatório (a moldura jurídico-institucional) estruturado para fazer frente às especificidades da situação tratada, permitindo uma atuação administrativa muito mais sofisticada e menos generalizante que o habitual (BRASIL, 2021, p. 61).

Luigi Bonizzato (2020, p. 5) vai além e aponta a existência de uma Constituição Urbanística, a partir do estabelecimento de normas constitucionais sobre a atividade urbanística na Constituição Federal de 1988. Para o autor, existe um “conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais, algumas das quais interpretadas de maneira específica e direcionada, faz com que se possa defender a existência de uma espécie de estatuto constitucional urbanístico”. Além do viés interpretativo, a constituição urbanística seria um paradigma a partir do qual todas as demais normas urbanísticas deveriam ser criadas, sob pena de ilegalidade ou inconstitucionalidade.

A leitura desta constituição urbanística levaria à conclusão de que há um dirigismo constitucional voltado ao ambiente urbano em que o papel das normas constitucionais a respeito desta temática seria o de garantir “certeza de eficácia e, por que não dizer, efetividade” (BONIZZATO, 2020, p. 66).

Ainda conforme Bonizzato (2020), a construção de uma teoria da constituição urbanística serve para também utilizar com rigor o controle de constitucionalidade das leis urbanísticas municipais, eliminando normas inconstitucionais que fomentam as desigualdades existentes no Brasil. Isto porque, o autor pontua que as atuações legislativas podem refletir o interesses das elites dominantes, que “impregnadas do individualismo a elas imanente, trataram de garantir em leis meios de obstaculizar a eficácia de normas que poderiam servir de ameaça a sólidos direitos” (pp. 71-72), sobretudo aqueles “relacionados às posses dos mais favorecidos” (p. 79).

Com respeito à Constituição Federal enquanto paradigma das normas

urbanísticas, Carvalho Neto e Perez (2019) acrescentam que deve ser extraído do texto constitucional os fundamentos de normas com caráter nacional, bem como a fixação de “princípios, regras, instrumentos, diretrizes, objetivos, políticas ou planos uniformemente aplicáveis em todo o território, como também de oferecer espaço para que Estados e Municípios busquem adaptar todo esse quadro normativo à realidade e às peculiaridades locais” (pp. 46-47), sobretudo em relação a este último ente federativo, dada sua relevância na execução da Política Urbana.

Por fim, outro ponto de destaque para a construção de uma Teoria Geral do direito urbanístico é a abordagem a respeito das diferenciações que existem com relação ao direito à cidade, embora alguns princípios e diretrizes desta plataforma tenham sido incorporados ao sistema normativo pátrio.

Como já abordado neste trabalho, a expressão Direito à Cidade não equivale a um ramo do Direito como o próprio Direito Urbanístico ou o Direito Civil, Direito Constitucional e assim por diante. Assim, quando o presente trabalho propõe analisar a efetividade do Direito à Cidade na tarefa de compatibilização de planos regionais e locais, nada mais faz do que analisar as normas do direito urbanístico que carregam consigo a influência da plataforma filosófica, em específico o direito ao planejamento urbano e à gestão democrática das cidades.

Enquanto o Direito Urbanístico diz respeito ao conjunto de normas que regulam a atividade urbanística e disciplina a ordenação do território, como já tratado neste tópico, o Direito à Cidade visa proporcionar a construção da cidade pelo próprio cidadão, permitindo que este usufrua das “vantagens, dos serviços e oportunidades oferecidas pelas boas localidades do sistema urbano” (SANTOS K., 2020, p. 176).

O direito à cidade está relacionado ao direito e possibilidade de a coletividade cidadã participar da construção do espaço urbano, fazendo parte da tomada de decisões que influem na forma como a cidade é vivida, garantindo a “dimensão coletiva dos benefícios urbanos” (SANTOS K., 2020, p. 176), o direito de “morar e habitar em um lugar mais democrático, mais participativo, com melhores condições de trabalho, de educação, de lazer, de transporte, da prestação de bons serviços públicos”, isto é, nas palavras de Pires (2020, pp.188) “cidades mais humanas, justas, igualitárias, onde o direito a ter direito encontre seu espaço de concretização.

Assim, a esse respeito, Guimarães (2020, p. 210) pontua que:

O direito à cidade, enquanto direito humano coletivo, compreende o conjunto de direitos que garantem a participação democrática, incorpora a ideia de participação nas decisões da polis e é um dos direitos basilares do cidadão, pois é justamente na cidade que os conflitos se estabelecem, onde efetivamente são executadas as políticas públicas de saúde, educação, moradia, mobilidade, entre outras, razão pela qual é considerada o efetivo espaço do exercício do poder político do cidadão.

Também, Ferreira (2020) afirma que:

[...] o direito à cidade assume esta perspectiva revolucionária, tencionando as decisões quanto ao processo de urbanização, às estruturas e aos desenhos da cidade. Um direito que só pode ser alcançado por meio de acesso, apropriação e utilização plena do espaço, consorciado ao direito de os habitantes participarem do espaço urbano. No fundo, trata-se de um conceito multidimensional, construído a partir do desenvolvimento da experiência urbana comunitária e participativa (p. 231).

Assim, sob a nova perspectiva constitucional, considerando-se a influência do Direito à Cidade no ordenamento jurídico urbanístico, o ramo do Direito Urbanístico assume um papel que vai além do estabelecimento de normas de restrição administrativa, como historicamente era concebido, em que autoridades fixavam limites de edificação, por exemplo.

As ferramentas do direito urbanístico devem sempre se nortear pelos princípios da Constituição Urbanística (BONIZZATO, 2020), considerando a ordem urbanística como um direito coletivo (BRASIL, 2021), garantindo que os princípios da participação democrática na construção dos espaços urbanos sejam também preocupação de instrumentos jurídicos.

Além da conjugação de várias facetas de ramos distintos do Direito reunidos sob a perspectiva do direito urbanístico, este ramo tutela a construção de ambientes urbanos sustentáveis através de normas jurídicas que lhe são próprias, como o planejamento urbano democrático. A inserção de tais planejamentos enquanto leis reclama a construção de princípios próprios a fim de solucionar os conflitos normativos que fatalmente surgirão na oposição de direitos individuais fundamentais e coletivos.

### 3.2 A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS DE COMPATIBILIDADE PELO SISTEMA DO POSITIVISMO JURÍDICO

A contextualização histórica a respeito da formação das cidades demonstra que o planejamento urbano surge como um conjunto de instrumentos e técnicas aplicáveis nesse ambiente urbano em (re)construção, sobretudo a partir da Revolução Industrial. O mote era resolver os problemas próprios da urbanização. Mas, para além das melhorias de qualidade de vida da população em geral, Lefebvre (1999; 2008), na França, apontou que as técnicas de planejamento urbano eram utilizadas para apropriação do espaço urbano pelo setor privado, como fez Haussmann, ao higienizar a centralidade de Paris, expulsando os ditos degenerados de seus casebres.

A execução de tais planejamentos, muitas vezes com viés higienista e geradores de segregações socioterritoriais, contou com a utilização de instrumentos jurídicos, através da imposição de desapropriações, despejos e da estipulação de normas denominadas de posturas municipais, que se desdobram e se especializam em normas administrativas e restritivas para impor limites e padrões construtivos. O Direito, portanto, recepciona aspirações do urbanismo que lhe é contemporâneo e, ao mesmo tempo, passa a influenciar diretamente na composição territorial e no desenho urbano.

Assim, e embora a definição de Direito seja um tema ainda controverso que acomoda diversas interpretações, revisitações de teorias clássicas e novas proposições que acompanham a evolução da vida em sociedade, não se pode ignorar a importância científica que representou as teorias positivistas que focaram o objeto do Direito às suas normas.

Nesse sentido, da mesma maneira que o urbanismo ainda se utiliza da definição de parâmetros construtivos, estabelecendo critérios de uso e ocupação por meio de zoneamentos, revela-se apropriado também a analisar normas jurídico-urbanísticas sob a perspectiva positivista. Mesmo que seja como uma etapa que antecede a compreensão de um sistema mais aberto, que não mais restringe o Direito às normas-regras e se permite a interpretação jurídica por princípios. Isto é, que considera norma jurídica aquelas disposições que não apenas obrigam, permitem e proíbem, mas também aspiram a mudança da sociedade para se atingir uma convivência melhor.

A investigação se revela também importante para o presente trabalho, na medida que as soluções de conflitos normativos passam pela compreensão do Direito como um sistema normativo. A análise da constitucionalidade de uma lei urbanística, seja no seu aspecto formal quanto material, passa pela compreensão de métodos lógico-dedutivos, próprios destes sistemas positivistas da teoria jurídica.

Então, sob a perspectiva positivista, pode-se abordar o Direito enquanto norma, sobre a qual se aplica uma técnica de subsunção, dentro de um sistema, o ordenamento jurídico. De saída, as teorias positivistas apenas consideram normas jurídicas aquelas produzidas pelo órgão estatal, destacando o seu caráter monista, que se contrapõe ao dualismo<sup>31</sup> do direito natural.

Bobbio (2014a) esclarece que o atual estágio do Estado Moderno é fruto da dissolução da sociedade medieval, em que coexistiam diversos ordenamentos jurídicos que se contrapunham ou se integravam. Ordenamentos jurídicos universais, como as regras da Igreja e do Império, conviviam com os ordenamentos das sociedades nacionais, no caso dos feudos, das corporações e das comunas. A característica do Estado Nacional Moderno se fixa na centralização do poder normativo e coativo. Por isso, a ideia de que a norma jurídica é aquela criada por tais organismos, dentro de sua respectiva jurisdição, onde se forma um específico ordenamento jurídico.

Feita essa primeira observação, Bobbio (2014a) apresenta três principais problemas que gravitam em torno das normas jurídicas. Da justiça ou injustiça, de caráter deontológico<sup>32</sup>; à eficácia ou ineficácia, relativas à fenomenologia<sup>33</sup>, e, por fim; da validade ou invalidade, de viés ontológico<sup>34</sup> do Direito.

---

<sup>31</sup> Enquanto o positivismo considera direito apenas aquele produzido pelo Estado, o jusnaturalismo considera as leis naturais, sejam oriundas do Cosmo (mundo antigo), de Deus (período medieval) ou da razão humana (idade moderna).

<sup>32</sup> Para Bobbio (2014a, p. 48): “O problema se uma norma é justa ou não é um aspecto do contraste entre o mundo ideal e o mundo real, entre o que deve ser e o que é: norma justa é aquela que deve ser; norma injusta é aquela que não deveria ser. Pensar sobre o problema da justiça ou não de uma norma equivale a pensar sobre o problema da correspondência entre o que é real e o que é ideal. Por isso, o problema da justiça se denomina comumente de problema deontológico do direito”.

<sup>33</sup> Conforme Bobbio (2014a, pp. 49-50) “A investigação para averiguar a eficácia ou a ineficácia de uma norma é de caráter histórico-sociológico, volta-se para o estudo do comportamento de membros de um determinado grupo social e se diferencia seja da investigação tipicamente filosófica em torno da justiça, seja da tipicamente jurídica em torno da validade”. Aqui, também, para usar a terminologia doutra, se bem que em sentido diverso do habitual, pode-se dizer que o problema da eficácia das regras jurídicas é o problema *fenomenológico* do direito.

<sup>34</sup> O problema da validade jurídica pressupõe que se tenha respondido à pergunta: o que se entende por Direito? Trata-se, querendo adotar uma terminologia familiar entre os jusfilósofos, do problema *ontológico* do direito (BOBBIO, 2014a, 49).

A problemática relacionada à justiça diz respeito à correspondência das normas aos valores que fundamentam um determinado ordenamento jurídico, “a pergunta se uma norma é justa ou injusta equivale a perguntar se é apta ou não a realizar esses valores” (BOBBIO, 2014a, p. 48). A eficácia, por sua vez, busca constatar se a norma é ou não observada pelos indivíduos a quem é dirigida.

Já a validade, é a questão de destaque nas teorias positivistas. Isto porque, analisa-se a validade dentro de um sistema ou um ordenamento jurídico. É a partir desta constatação que se permite concluir se a norma pertence ou não a determinado sistema. Bobbio (2014a) apresenta três operações que devem ser feitas para averiguar o critério de validade, as quais se relaciona à 1) autoridade legiferante; 2) a ab-rogação ou não da norma; e 3) compatibilidade dentro do sistema. Explicita o autor:

1) averiguar se a autoridade de quem ela emanou tinha o poder legítimo para emanar normas jurídicas, isto é, normas vinculantes naquele determinado ordenamento jurídico (essa investigação conduz inevitavelmente a remontar até a norma fundamental, que é o fundamento de validade de todas as normas de um determinado sistema); 2) averiguar se não foi ab-rogada, já que uma norma pode ter sido válida, no sentido de que foi emanada por um poder autorizado para isso, mas não quer dizer que ainda o seja, o que acontece quando uma outra norma sucessiva no tempo a tenha expressamente ab-rogado ou tenha regulado a mesma matéria; 3) averiguar se não é incompatível com outras normas do sistema (o que se chama de ab-rogação implícita), particularmente com uma norma hierarquicamente superior (uma lei constitucional é superior a uma lei ordinária em uma Constituição rígida) ou com uma norma posterior, visto que em todo ordenamento jurídico vigora o princípio de que duas normas incompatíveis não podem ser ambas válidas (assim como em um sistema científico duas proposições contraditórias não podem ser ambas verdadeiras) (BOBBIO, 2014a, pp. 48-49)

De acordo com Bobbio (2014a), os três problemas são independentes e derivados de três critérios distintos de valoração de uma norma jurídica. Assim, “a justiça não depende nem da validade nem da eficácia; a eficácia não depende nem da justiça nem da validade” (p. 50). Além disso, acrescenta que são problemas que refletem uma problemática central que diz respeito a melhor maneira de se organizar a vida em sociedade. A distinção destas três vertentes seria importante para não causar reducionismos.

A respeito de tais reducionismos, Bobbio (2014a) esclarece que a teoria que reduz validade à justiça, isto é, “afirmando que uma norma só é válida se é

justa [...] faz depender a validade da justiça” (p. 56), como sói ocorrer na doutrina do Direito Natural. Por sua vez, a teoria que reduz justiça à validade, “afirma que uma norma é justa somente pelo fato de ser válida, isto é, faz depender a justiça da validade”, como na “concepção positivista (no sentido mais restrito e limitado do termo)” (p. 50).

No mesmo sentido, reduzir validade à eficácia corresponderia a entender o direito real apenas àqueles que são efetivamente observados pela comunidade jurídica, independentemente das normas que estão dispostas na Constituição e Códigos. A validade, portanto, dependeria da eficácia, como são exemplos as correntes realistas da jurisprudência americana (BOBBIO, 2014a).

Ainda a respeito destas três perspectivas trabalhadas por Bobbio (2014a), o problema de justiça ao analisar a norma sob o paradigma dos valores supremos do Direito, ou dos fins sociais ao qual se destina, deve ser investigado através da Teoria da Justiça. A problemática da eficácia, por seu turno, uma vez que investiga os comportamentos dos indivíduos de uma determinada comunidade jurídica, integra o campo de investigação da Sociologia Jurídica.

O problema da validade da norma jurídica é objeto de análise da Teoria Geral do Direito. Tal problemática, para Bobbio (2014a),

[...] constitui o núcleo das investigações que pretendem determinar em que consiste o direito enquanto regra obrigatória e coativa, quais são as características peculiares do ordenamento jurídico que o distingue de outros ordenamentos normativos (p. 53).

Essa distinção pretendida pela Teoria Geral do Direito, sob a perspectiva de Bobbio (2014a), teve por objetivo afastar o Direito de outros sistemas normativos, como a moral. O positivismo jurídico surge com o intuito de se criar uma teoria de ciência do direito que considerasse a validade das normas jurídicas, independentemente de seu conteúdo. Seus dois principais expoentes, Kelsen (2009) e Hart (2009), desenvolveram teorias em que apresentam o direito como um conjunto de normas postas dentro de um sistema normativo. Nesse sistema, as normas buscam validade de maneira hierarquizada, a de menor hierarquia para a maior até chegar na Norma Hipotética Fundamental, para Kelsen, ou na Norma de Reconhecimento, para Hart.

Para além da tentativa de se criar sistema jurídicos puros, isto é, sem

a influência de valores subjetivos, as lições de Kelsen (2009) e Hart (2009) apontam critérios de validade e eficácia das normas jurídicas, bem como soluções para conflitos normativos que são relevantes para a construção dos sistemas normativos atuais. A validade, em Kelsen (2009), diz respeito à produção da norma exatamente inferior da forma que determina a lei superior. A fonte comum de validade de todas as normas de um sistema normativo é exatamente a norma fundamental, pressuposta.

Enquanto a validade da norma jurídica pertence ao mundo do “dever-ser”, a eficácia diz respeito ao mundo do “ser” e significa a capacidade de determinada norma ser efetivamente observada pela comunidade jurídica. Ainda assim, para Kelsen (2009) a eficácia é colocada como condição de validade, no sentido de que “uma ordem jurídica como um todo e uma norma jurídica singular já não são consideradas como válidas quando cessam de ser eficazes” (p. 236). A condição de validade diferencia-se do fundamento de validade. O fundamento de validade é a norma fundamental.

Hart (2009), por sua vez, apresenta a ideia do sistema normativo como o conjunto de normas primárias e secundárias, sendo aquelas as que impõem comportamentos aos indivíduos e estas como as que fixam as regras pelas quais as normas primárias são criadas, como a atribuição de competências e a legitimação legiferante.

Segundo Hart (2009), a validade da norma diz respeito à satisfação de todos os critérios postos pela norma de reconhecimento. Isto é “pode-se simplesmente dizer que a afirmação de que certa norma é válida significa que tal norma satisfaz a todos os critérios oferecidos pela norma de reconhecimento”. Já no que diz respeito à eficácia, entendida como a frequência com que os indivíduos obedecem às normas, conclui o autor, então, que “não existe ligação necessária entre a validade de alguma norma particular e sua eficácia” (p. 133).

O ordenamento jurídico também tem a característica de ser formado pelas normas de conduta e as normas de estrutura ou de competência. Estas últimas estabelecem os procedimentos necessários para o surgimento de normas de conduta válidas, fixando condições para a produção normativa (BOBBIO, 2014b). A existência de tais normas de estrutura, no entanto, não garante que problemas e conflitos normativos estejam presentes no ordenamento jurídico.

Esta é a problemática que se discute no presente trabalho, isto é, o problema que pode surgir na relação entre as normas de planejamento urbano locais

e regionais, apesar de as normas de estrutura (também competência, conforme Bobbio [2009], ou secundárias, segundo Hart [2009]) estabelecerem, previamente, as atribuições e abrangência dos planos diretores e dos PDUIs.

Registra-se, ademais, que os ordenamentos jurídicos atuais são cada vez mais complexos, refletindo que “a necessidade de regras de conduta numa sociedade ser tão grande que não há qualquer poder (ou órgão) em condições de satisfazê-la isoladamente”. (BOBBIO, 2014b, p. 50). Por isso, é possível afirmar que ainda que o Município seja o principal ator da Política Urbana pós Constituição Federal de 1988, aos Estados-membros também é reclamada uma atuação relevante nesta política, em especial no caso das Metrôpoles e aglomerados urbanos.

Outra característica de sistemas complexos é a multiplicidade de fontes do Direito. No caso de Estados Federativos, isso se reflete na produção legislativa do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais, ao lado, também, de regulamentos expedidos pelos Poderes Executivos de todas as esferas. É evidente e provável a ocorrência de conflitos normativos de tais fontes, por mais pormenorizada que seja a distribuição de competências, atribuições e iniciativas, nos termos de uma constituição.

Surge, então, a necessidade de se criar critérios para a solução de tais conflitos, também denominado de antinomias<sup>35</sup>. Na sua Teoria Pura do Direito, Kelsen (2009) aborda o conflito normativo de duas formas distintas, aquele ocorrido entre normas do mesmo escalão e outro que ocorre entre uma norma de escalão superior e uma norma de escalão inferior.

No primeiro caso, apresenta-se a técnica da *lex posterior derogat priori*, isto é, “a validade das normas estabelecidas por um mesmo órgão, mas em diferentes ocasiões, a validade da norma estabelecido em último lugar sobreleva a da norma fixada em primeiro lugar” (KELSEN, 2009, p. 230).

Quanto ao segundo caso, isto é, o eventual conflito entre normas de diferente escalão, Kelsen (2009) diz ser inexistente, ou apenas aparente, no sentido de que, se a norma inferior busca seu fundamento de validade da norma superior, a

---

<sup>35</sup> Para Bobbio (2014b, pp. 89-90), antinomia é “aquela situação na qual são positivadas duas normas, das quais uma obriga e outra proíbe, ou uma obriga e outra permite, ou uma proíbe e outra permite o mesmo comportamento. Mas a definição não é completa. Para que ocorra a antinomia, são necessárias duas condições que, porquanto óbvias, devem, contudo, ser explicitadas: 1) as duas normas devem pertencer ao mesmo ordenamento. 2) as duas normas devem ter o mesmo âmbito de validade; a) validade temporal; b) validade espacial; c) validade pessoal; d) validade material”.

adequação desta àquela é sua condição de validade. Existindo desarmonia, a norma não será válida, nem existente.

A solução das antinomias resulta na eliminação da norma incompatível. O positivismo parte do pressuposto que o ordenamento jurídico deve ser coerente. Se é coerente, não se pode admitir a existência de duas normas incompatíveis entre si (BOBBIO, 1995). Influenciado pela teoria kelseniana, Bobbio (2014b) apresenta três regras fundamentais para solucioná-las, sendo 1) o critério cronológico; 2) o critério hierárquico; e 3) o critério da especialidade.

O critério cronológico é o mesmo apontado por Kelsen, no sentido de que a norma posterior derroga a anterior. Segundo Bobbio (2014b), existe uma regra geral no Direito de que o último ato de vontade emanado por uma mesma pessoa prevalece sobre o anterior. Transpondo esta regra para a vontade do legislador, chega-se à mesma conclusão. Ademais, “[...] regra contrária obstará o progresso jurídico, a adaptação gradual do direito às exigências sociais” (BOBBIO, 2014b, p. 94).

Além da questão de validade apresentada por Kelsen, o critério hierárquico, relativo a normas que estão em plano diferentes de hierarquia, também revela a menor força normativa da norma inferior. Conforme Bobbio (2014b, p. 95), “essa menor força se manifesta justamente na incapacidade de estabelecer uma regulamentação que esteja em oposição de uma norma hierarquicamente superior”

O terceiro critério é que diz respeito à especialidade. O conflito aqui relaciona-se com a incompatibilidade entre uma lei geral e uma especial ou excepcional. A lei especial é aquela que retira uma parcela da matéria tratada pela lei geral, anulando-a neste ponto. Por este critério de que *lex specialis derogat generali*, a lei especial prevalece sobre a lei geral (BOBBIO, 2014b, p. 97). Acrescenta-se que é a partir da edição de normas especiais que é possível aproximar de critérios de justiça, no sentido de dar a cada um o que é seu, adaptando o Direito às necessidades da sociedade.

Por fim, Bobbio (2014b) apresenta cenários em que há o conflito entre os próprios critérios, ou seja:

Coloquemos o caso em que duas normas se encontrem numa relação tal que sejam aplicáveis dois critérios, mas que a aplicação de um critério dê uma solução oposta à aplicação de outro. [...] Aqui temos a incompatibilidade de segundo grau: não se trata mais da incompatibilidade de que falamos até agora, entre normas, mas incompatibilidade entre critérios válidos para a solução de

incompatibilidade entre as normas (p. 105).

Entre o critério hierárquico e o cronológico, sobrepõe-se o primeiro. No caso de um conflito entre o critério de especialidade e o cronológico, é a lei especial que continua prevalecendo. Contudo, entre o critério hierárquico e o da especialidade, Bobbio (2014b) deduz que não há resposta segura possível. Segundo o autor, a “solução dependerá também, nesse caso, como no da falta dos critérios, do intérprete, o qual aplicará ora um, ora outro critério, segundo as circunstâncias” (p. 107). Isso porque, o conflito entre tais critérios coloca em confronto dois valores basilares do ordenamento jurídico, os valores da hierarquia e superioridade de um lado e, de outro lado, o da justiça, traduzido nas normas especiais. O autor pondera que:

Teoricamente, deveria prevalecer o critério hierárquico: se se admitisse o princípio de que uma lei ordinária especial pode derogar os princípios constitucionais, que são normas generalíssimas, os princípios fundamentais de um ordenamento jurídico seriam destinados a se esvaziar rapidamente de qualquer conteúdo. Mas, na prática, a exigência de adaptar os princípios gerais de uma Constituição às sempre novas situações leva frequentemente a fazer triunfar a lei especial, mesmo que ordinária, sobre a constitucional [...] (BOBBIO, 2014b, pp. 107-108).

Há também o caso da inaplicabilidade dos três critérios<sup>36</sup>, quando se trata de normas antinômicas que ao mesmo tempo sejam contemporâneas, paritárias e gerais. Não parece ser o caso entre os planejamentos, já que estes partem de hierarquias distintas.

Colocado sob a perspectiva aqui tratada, os planos diretores (locais) e os de desenvolvimento urbano integrado (regional) devem ser aprovados pelas respectivas Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas, sancionadas pelos Prefeitos e Governadores para, finalmente, integrar o ordenamento jurídico.

Pelo princípio da legalidade, a partir deste momento poderão obrigar alguém a fazer ou deixar de fazer algo. Trata-se, portanto, de normas emanadas pelas autoridades que constam nas regras de estrutura/competência ou secundárias, dispostas no texto constitucional que, para simplificar a exemplificação, podem ser

---

<sup>36</sup> No caso de leis contemporâneas, paritárias e gerais “todas as disposições [...] têm, com efeito, o mesmo valor hierárquico e são consideradas emanadas no mesmo momento”. Nesse caso, pode-se adotar o critério da prevalência da *lex favorabilis* sobre a *lex odiosa*, no sentido de que a primeira permite e a segunda estabelece um comando de proibição. Assim, considerando que a situação normal deve ser a de *status libertatis*, conclui-se que a norma de proibitiva é excepcional.

consideradas como a norma fundamental ou a norma de reconhecimento de um sistema jurídico.

Como visto, os Municípios passam a ser entes federativos tal qual são os Estados-membros. Suas atribuições no que diz respeito ao planejamento estão definidas pela Constituição Federal. Quanto ao Município, indubitavelmente é o ente que diretamente executa a Política Urbana, submetendo-se, no entanto, às leis gerais que são editadas pela União, em verdadeiro respeito hierárquico. Além das normas federais gerais sobre direito urbanístico (art. 24, I e §1º, CF), e a possibilidade de suplementação destas pelos Estados-membros (art. 24, §2º), o desenho constitucional insere um novo ingrediente nesse viés hierárquico, que são as leis estaduais relativas ao ente metropolitano, naquilo que diz respeito às funções públicas de interesse comum.

Diante disso, através do desenho de um sistema normativo, inspirado nas lições clássicas do positivismo jurídico, pode-se dizer que, sobretudo e de forma mais evidente no caso de questões regionais, como soa ocorrer nas regiões metropolitanas, a legislação urbana municipal deve observar um duplo grau de hierarquia.

Assim, se o Plano Diretor deve observância às normas gerais dispostas pelo Estatuto da Cidade, também deverá observância à norma estadual que aprova e institui o plano de desenvolvimento urbano integrado. Em caso de conflito normativo, pelas regras ora apresentadas, a lei inferior, no caso, o plano diretor, sucumbirá às disposições do plano PDUI em razão do critério hierárquico, isso se apenas esse critério for levado em consideração.

Não obstante, se se considerar a especificidade do Plano Diretor frente à maior abrangência do PDUI, mesmo Bobbio (2014b) apresenta que se trata de uma solução difícil de ser encontrada. Ainda que o critério hierárquico seja o prevalente nesse caso, o critério de justiça pode ser afetado para a análise. Diante de casos difíceis como o ora apresentado, as teorias pós-positivistas inserem outros instrumentos para auxiliar na solução de conflitos.

### 3.3 A COMPATIBILIZAÇÃO DOS PLANEJAMENTOS PELA INTERPRETAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE DIREITO À CIDADE: POSSIBILIDADES DO PÓS-POSITIVISMO E HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL

As teorias positivistas surgiram com o objetivo de garantir cientificidade ao Direito. Focando seus métodos no estudo do Direito enquanto norma, foram delineados sistemas normativos em que a validade das normas se apurava pelo simples fato de estas terem observado os procedimentos, regras de competência e atribuição que eram dispostos pelas normas superiores.

A partir desta perspectiva, o positivismo significa “o estudo do direito como *fato*, não como *valor*”, o que afasta de seu objeto a análise de juízos capazes de distinguir entre o “bom e mau, justo e injusto”. Portanto, “o juspositivista estuda tal direito real sem se perguntar se além dele existe também um direito *ideal* (como aquele natural)” (BOBBIO, 1995, p. 136). A partir desta visão, qualquer conteúdo poderia representar uma regra válida, desde que os procedimentos fixados pela lei superior fossem observados.

Os eventuais conflitos existentes em tais ordenamentos jurídicos também poderiam ser solucionados a partir de critérios como o hierárquico, cronológico e da especialidade. Conforme visto, os conflitos existentes entre as normas urbanísticas de planejamento local e regional, colocadas sob a perspectiva da teoria positivista podem ser solucionadas, sobremaneira em se tratando do critério de hierarquia.

Contudo, se se considerar o plano diretor como norma específica, mesmo o critério hierárquico, que coloca o PDUI como norma superior, pode não ser suficiente para solucionar a questão. Mas este não é o único problema que se evidencia ao utilizar apenas técnicas oriundas do positivismo e que até hoje estão inseridos no ordenamento jurídico, a exemplo do que ocorre com os critérios estabelecidos pelo Decreto-lei nº 4.657<sup>37</sup>, de 4 de setembro de 1942, renomeada de Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, nos termos da Lei Federal nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010.

Como tratado no tópico específico sobre a necessidade da elaboração de uma Teoria Geral do Direito Urbanístico, tem-se que as normas que tratam de planejamento urbano (urbanísticas, por excelência) possuem características próprias que inserem outros elementos a serem considerados em um eventual modelo de solução de conflitos. De acordo com o novo paradigma constitucional, que também é influenciado por princípios e diretrizes de Direito à Cidade, exige-se que as normas

---

<sup>37</sup> O art. 2º e seus §§ disciplinam formas de solução das antinomias aparentes, nos mesmos moldes que a teoria de Bobbio que, por sua vez, é influenciada por Kelsen.

relativas a planejamento urbano sejam fundamentadas em um planejamento técnico e que este planejamento seja submetido a ferramentas de democracia participativa e direta, antes de ser aprovada pelas tradicionais assembleias de democracia indireta.

São características que antes de serem meros procedimentos previamente fixados em normas de estrutura/competência, introduzem objetivos específicos a serem alcançados pela própria normativa urbanística atual. O planejamento urbano insere-se no contexto da sustentabilidade urbana e a permeabilidade da gestão democrática é política pública que deve possibilitar que o cidadão participe da construção do espaço urbano, impedindo ou dificultando práticas de segregação socioespacial.<sup>38</sup>

A respeito do juspositivismo, mesmo Bobbio (2007) que desenvolveu teorias sob forte influência kelseniana, depois formula teorias críticas a este positivismo, inserindo novas técnicas mais compatíveis com o Estado Social Contemporâneo, em especial os estudos que aparecem no trabalho sob o título “A função promocional do direito” e de outros textos que mais tarde foram reunidos na coletânea denominada “Da Estrutura à Função”. Bobbio (2007) não abandona suas primeiras ideias que pretenderam responder “de que se compõe o direito”, apenas acrescentou estudos para responder o questionamento “para que serve o Direito”.

A teoria funcionalista do Direito, como proposta por Bobbio (2007), tem por centralidade a questão das normas promocionais, analisando-se a norma a partir de técnicas de encorajamento e não apenas por mecanismos repressivos. Nesse contexto, o ordenamento protetivo-repressivo focado em impedir comportamentos socialmente não desejáveis, evitando ao máximo sua prática, dá espaço para o surgimento de um ordenamento promocional, que se interesse nos comportamentos socialmente desejáveis.

Mas a formulação desta tese é uma reanálise do próprio Direito, depois da crise do positivismo. Crise esta que está relacionada com a crise do Estado Liberal pós-guerra, que culminou com a criação de uma nova ordem, o Estado de Bem-estar social e o constitucionalismo que surge neste período.

Segundo Bobbio (2007), a norma inserida em um sistema normativo focado na sanção é própria do Estado Liberal, enquanto simples guardião da ordem

---

<sup>38</sup> A democracia participativa, por exemplo, que tem a finalidade de dar aderência do planejamento às necessidades da população, ao mesmo tempo em que possibilita o controle social sobre a cidade (espaço urbano) como um bem coletivo.

pública, isto é, com mínima intervenção estatal possível, prevalecendo a existência de normas de conduta, ou primárias. Nas sociedades modernas, as tarefas do Estado aumentam e somente a intervenção não é mais suficiente para organização da sociedade. Assim, aumentando-se a complexidade, aumenta o número de normas de organização, as denominadas normas secundárias.

Essa reorganização do Direito também é oriunda da aproximação do Direito com outros ramos das Ciências Sociais. Bobbio (2007) diz que os juristas começam a sair do seu esplêndido isolamento, já que o Direito não ocupa um posto privilegiado que até então lhe era atribuído. Coloca-se em dúvida a capacidade do Direito em influir na mudança social, percebendo-se um instrumento limitado de controle social que age apenas de maneira repressiva.

Assim, o Direito passa a ter uma característica de sistema aberto, em contraposição ao sistema fechado<sup>39</sup>, característico da fase positivista. O sistema aberto, segundo Bobbio (2007, p. 38):

[...] é aquele em que a maioria das regras estão, ou são consideradas, em estado fluido e em contínua transformação; é o sistema no qual não está estabelecida uma linha de demarcação clara entre fontes materiais e formais.

Desta maneira, o jurista tem o papel de colaborar com a criação de um novo direito.

A limitação do positivismo jurídico diante do cenário social que se coloca no pós-guerra, com a ascensão dos Estados de Bem-Estar social, possibilita o surgimento de teorias que abrem o sistema fechado do ordenamento jurídico. Aproxima o Direito do sistema normativo moral, dá-se um caráter de predominância aos textos constitucionais e, ainda, atribui-se normatividade aos princípios, ao lado das regras.

Neste sentido, analisar as normas urbanísticas a partir do texto constitucional passa pela compreensão das teorias críticas ao juspositivismo. O texto constitucional expressamente dispõe que se pretende alcançar a função social da cidade e o bem-estar dos habitantes nesse *locus* urbano. Destarte, a análise do

---

<sup>39</sup> Segundo Bobbio (1995, p. 38), “Sistema fechado é aquele em que o direito foi consubstanciado em um corpo sistemático de regras que almejam a completude ao menos potencial; é o sistema no qual as fontes formais do direito são rigidamente predeterminadas, e, entre elas, não se inclui o trabalho do jurista (a *jurisprudencia*, no sentido clássico da palavra, resume-se a um comentário às regras do sistema)”.

conjunto normativo urbanístico não pode desprezar o caráter principiológico disposto na Constituição Federal de 1988, que fala em função social da propriedade e da cidade e que traz no modelo de direitos fundamentais os direitos à moradia, ao transporte, ao lazer, por exemplo.

Assim, a compreensão dos princípios enquanto norma é essencial para traçar uma hipótese de solução de conflitos normativos no âmbito dos planejamentos regionais e locais.

### 3.3.1 Os Princípios como Espécie Normativa e seu papel no Pós-positivismo

O positivismo jurídico enxerga o Direito através de uma lupa monista, considerando Direito apenas as normas emanadas pelo ente estatal. Tal lógica se contrapõe ao dualismo presente no jusnaturalismo, isto é, a existência, ao lado das leis estatais, de leis naturais, de caráter universal e imutável. Uma das missões do positivismo se concentrou na tentativa de separar o Direito da moral, que sob a concepção jusnaturalista encontravam-se vinculados.

Com a crise e declínio das teorias positivistas, sobretudo nos períodos pós-Guerras, ocorre uma reconstrução do papel do Direito. Os Direitos Humanos sustentam-se na dignidade da pessoa humana e há uma reaproximação do Direito com a moral. Nesse contexto aparecem as teorias pós-positivistas, que conservavam uma sedimentação de ensinamentos positivistas, mas com a preocupação das indeterminações que as relações do direito com a moral e a política proporcionavam (CALSAMIGLIA, 1998). A solução para esta reaproximação do Direito com a moral e a inserção de conceitos indeterminados nos ordenamentos jurídicos dá-se com a mudança de classificação dos princípios, que passam a ser considerados normas, tais quais as regras.

O paradoxo a respeito da possibilidade de existência da validade de leis injustas, sob a compreensão positivista que separa o direito da moral, tentou ser contornado com a positivação de princípios morais nos ordenamentos jurídicos, incluindo em tais sistemas jurídicos alguns conceitos abstratos, como demonstram vários textos constitucionais modernos. Contudo, como aponta Calsamiglia (1998), esses conceitos abstratos carecem de uma justificação moral. Assim, para o referido autor, a conexão do Direito e a moral é construída a partir da definição de critérios que

possam justificar o uso desses conceitos abstratos<sup>40</sup>.

A tônica do Direito pós-positivista centra-se nos princípios que passam a ser considerados normas, tal qual as regras. A lógica da subsunção passa a conviver com a necessidade da construção de uma teoria argumentativa, capaz de resolver os casos do Direito através desse novo elemento axiológico.<sup>41</sup>

A inclusão de princípios no sistema normativo, a abertura do direito por meio de conceitos abstratos e a aproximação do direito faz com que as teorias pós-positivismo discutam “métodos e teorias da argumentação que permitam a procura racional e intersubjetivamente controlável da melhor resposta aos casos difíceis. Há, portanto, uma valorização prática no âmbito jurídico” (SARMENTO, 2009, p. 118).

Conforme preceitua Bonavides (2009), a teorização dos princípios enquanto espécie normativa inaugura uma terceira fase desses princípios sob a ótica do Direito. Enquanto na primeira fase, de matriz jusnaturalista, os princípios habitavam uma esfera abstrata e sem qualquer normatividade, confundindo-se com postulados de justiça, na segunda fase os princípios se inserem nos Códigos, mas como fontes normativas apenas subsidiárias.

A terceira fase corresponde à etapa pós-positivista, em que se destacam os textos constitucionais. Tais constituições “acentuam a hegemonia axiológica dos princípios, convertidos em pedestal normativo sobre o qual assenta todo o edifício jurídico dos novos sistemas constitucionais” (BONAVIDES, 2009, p. 364). Tornam-se os princípios a “pedra de toque ou o critério com que se aferem os conteúdos constitucionais em sua dimensão normativa mais elevada” (p. 283). Ademais, “os princípios são o oxigênio das Constituições na época do pós-positivismo”, podendo se atribuir a possibilidade de unidade e sentido ao sistema constitucional, aferindo-lhe a “valoração de sua ordem normativa” (p. 288).

---

<sup>40</sup> Destaca-se, desta forma, que ocorre um deslocamento da validade das normas jurídicas tão somente pela sua existência/vigência para uma validade procedimental. Nesse contexto, o centro básico de emanção do direito passa do legislador para a decisão do Poder Judiciário (CALSAMIGLIA, 1998).

<sup>41</sup> Conforme destaca Figueroa (2003, p. 170) “Le teoría de la argumentación jurídica constituye así un elemento indispensable para la legitimación del discurso jurídico y político en las sociedades postmetafísicas, pero además es un elemento esencial para la reconciliación del principio democrático y la tutela de los derechos fundamentales en la institucionalización de los derechos humanos del Estado constitucional democrático.”. (Tradução livre: A teoria da argumentação jurídica constitui assim um elemento indispensável para a legitimação do discurso jurídico e político nas sociedades pós-metafísicas, mas também é um elemento essencial para a reconciliação do princípio democrático e a tutela dos direitos fundamentais na institucionalização dos direitos humanos do Estado constitucional democrático).

Bonavides (2009) conclui sua análise a respeito dos princípios da seguinte forma:

Em resumo, a teoria dos princípios chega à presente fase do pós-positivismo com os seguintes resultados já consolidados: a passagem dos princípios da especulação metafísica e abstrata para o campo concreto e positivo do Direito, com baixíssimo teor de densidade normativa; a transição crucial da ordem jusprivatista (sua antiga inserção nos Códigos) para a órbita juspublicística (seu ingresso nas Constituições); a suspensão da distinção clássica entre princípios e normas; o deslocamento dos princípios da esfera da jusfilosofia para o domínio da Ciência Jurídica; a proclamação de sua normatividade; a perda de seu caráter de normas programáticas; o reconhecimento definitivo de sua positividade e concretude por obra sobretudo das Constituições; a distinção entre regras e princípios, como espécies diversificadas do gênero norma, e, finalmente, por expressão máxima de todo esse desdobramento doutrinário, o mais significativo de seus efeitos: a total hegemonia e preeminência dos princípios (p. 294).

Além de ser marcadamente a norma que veicula valores e dá uma maior permeabilidade axiológica nos ordenamentos jurídicos, a abordagem dos princípios tem se concentrado na diferenciação destes em relação às regras, sobretudo no que diz respeito à sua estrutura lógica e na maneira que se dá a solução de conflitos entre eles, em oposição aos conflitos entre regras.

Ronaldo Dworkin (2010) é apontado como um dos principais teóricos que formulam e demonstram a normatividade dos princípios. Suas propostas são construídas a partir de críticas ao positivismo jurídico, em especial à abordagem de Hart (2009). Uma das críticas mais relevantes quanto ao modelo de regras de Hart, dá-se quanto ao aspecto da discricionariedade proposta pelo primeiro, no sentido de que diante de lacunas e casos difíceis os juízes poderiam exercer um poder discricionário, criando uma nova legislação (DWORKIN, 2010).

Portanto, é a partir da ausência de um modelo que pudesse resolver os casos difíceis e que seria preenchido por mecanismos arbitrários, que Dworkin (2010) desenvolve sua teoria dos princípios. Segundo o autor, sobretudo na resolução de casos difíceis, os juristas utilizam “padrões que não funcionam como regras, mas operam diferentemente, como princípios, políticas e outros tipos de padrões” (p. 36). Para ele, o positivismo, ao professar o Direito como um sistema de regras, ignora a importância de outros padrões que não estas regras, como é o caso dos princípios.

Ao tratar de princípios enquanto espécie normativa, no mesmo

sentido que são as regras, Dworkin (2010) passa a diferenciar tais espécies por sua natureza lógica. Diferente das regras que estabelecem condições para sua aplicabilidade, os princípios “enunciam uma razão que conduz o argumento em uma certa direção”, mas que, tal qual as primeiras, também precisa de uma decisão particular para sua concretização (p. 41).

Outra forma de diferenciar as duas espécies normativas é justamente analisar a forma de solucionar um conflito entre regras e entre princípios. Para Dworkin, (2010, p. 39), no caso das regras, a verificação de sua validade dá-se “à maneira do tudo-ou-nada”. Isto é, colocados os fatos a serem solucionados pela regra, ou ela será válida e, portanto, a solução dada pela regra deve ser aceita, ou inválida e, portanto, não auxilia na solução do caso.

Papel distinto é aquele exercido pelos princípios. Nesse sentido, Dworkin (2010) enuncia que os princípios possuem dimensão de peso ou importância. Assim, em um conflito entre princípios, isto é, “quando os princípios se inter cruzam [...] aquele que vai resolver o conflito tem que levar em conta a força relativa de cada um” (p. 42). Através dessa operação, construída a partir de uma interpretação que dialoga entre os enunciados dos princípios, tem-se que um princípio não anula o outro. Ainda que de menor “importância”, o princípio mais “fraco” ainda pode ter poder de influência na solução do conflito.

Ao aplicar a teoria dos princípios para a disciplina dos direitos fundamentais, Alexy (2008) reforça a tese normativa dos princípios iniciada por Dworkin (2010). Para Alexy (2008), os princípios são normas, tal qual as regras, já que pode ser formulado “por meio de expressões deonticas básicas do dever, da permissão e da proibição”, caracterizando-se por também ser “juízos concretos do dever-ser” (p. 87) mesmo que se tratem de espécies distintas.

Diferente das regras, os princípios possuem um maior grau de generalidade, isto é, as regras são normas mais específicas e de maior concretude. Mas a diferença da generalidade não é o ponto central para diferenciar as espécies normativas para Alexy (2008). Segundo o autor, sobressai a diferença qualitativa. Os princípios seriam mandamentos de otimização, ordenando “que algo seja realizado na maior medida do possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes” (ALEXY, 2008, p. 90).

A respeito do conflito entre regras, Alexy (2008, p. 91) também destaca o âmbito da validade. Nesse sentido, diz o autor que “um conflito entre regras

somente pode ser solucionado se se introduz, em uma das regras, uma cláusula de exceção que elimine o conflito, ou se pelo menos uma das regras for declarada inválida”. A invalidação se dá pelos critérios já analisados anteriormente, isto é, critérios da anterioridade e da especialidade.

Já no que diz respeito à colisão entre princípios, Alexy (2008, p. 93) aponta a solução da ponderação, ou seja, no caso de conflitos entre os princípios, um deles deverá ceder. Contudo, não há declaração de invalidade do princípio, nem é necessário que se insira uma cláusula de exceção, como deve ocorrer no modelo das regras. Haverá uma precedência de um princípio sobre o outro, observando-se as condições do caso concreto.

Isso revela a importância de que a dogmática jurídica estabeleça critérios sobre a estrutura lógica dos princípios<sup>42</sup>, a diferença destas espécies normativas com relação às regras, a maneira de solucioná-las a fim de que a validade dos princípios possa ser racionalmente construída, de maneira procedimental.

No que diz respeito ao presente trabalho, demonstrou-se que o novo direito urbanístico que se estabelece, sobretudo com a Constituição Federal de 1988, está permeado por princípios, muitos deles sob forte influência da plataforma sociopolítica e filosófica do Direito à Cidade. Antes que regras meramente administrativas que traçam parâmetros de zoneamento e padrões construtivos, as normas de direito urbanístico buscam garantir o bem-estar dos habitantes da cidade (art. 182, da CF). Esse novo modelo coloca as normas de planejamento não apenas sob o aspecto de regras, mas, sobretudo, de princípios.

Vale acrescentar que nem todos os princípios atinentes ao sistema normativo urbanístico derivam diretamente da Constituição Federal de 1988, já que muitos deles são mais facilmente compreendidos pela leitura do Estatuto da Cidade, por exemplo. Nada obstante, pode-se extrair do texto constitucional que o planejamento é princípio determinante para o setor público na ordem econômica<sup>43</sup>, à

---

<sup>42</sup> Nesse sentido, cita-se a Teoria dos Princípios propostas pelo jurista brasileiro Humberto Ávila (2012, p. 29), para quem “os princípios não apenas explicitam valores, mas indiretamente, estabelecem espécies precisas de comportamentos; e, de outro, que a instituição de condutas pelas regras também pode ser objeto de ponderação”. Segundo o mesmo autor, “[...] os princípios não determinam diretamente (por isso *prima-facie*) a conduta a ser seguida, apenas estabelecem fins normativamente relevantes, cuja concretização depende mais intensamente de um ato institucional de aplicação que deverá encontrar o comportamento necessário à promoção do fim; as regras dependem de modo menos intenso de um ato institucional de aplicação nos casos normais, pois o comportamento já está previsto frontalmente pela norma” (p. 69).

<sup>43</sup> Nesse sentido, o art. 174 e seu §1º, da Constituição Federal dispõem que: Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de

qual a política urbana está submetida. No mesmo sentido, a democracia direta e participativa decorre também do texto constitucional, consoante disposto no parágrafo único, do art. 1º, da Constituição Federal.

É também a partir de uma interpretação constitucional que se chega à conclusão que os princípios e objetivos da política pública urbana derivam dos princípios e objetivos fundamentais do Estado brasileiro, tais quais a dignidade da pessoa humana, o desenvolvimento nacional e a promoção do bem de todos em um ambiente plural.

Nesse contexto pós-positivista, considerando a força normativa da Constituição<sup>44</sup> e a sua posição privilegiada como ápice de um sistema normativo, a hermenêutica constitucional surge também como uma ferramenta interpretativa frente aos casos difíceis e conflituosos que surgem diante da complexidade normativa atualmente existente, o que inclui eventuais divergências entre planejamento regional e locais.

### 3.3.2 A Hermenêutica Constitucional como Procedimento de Validade Normativa e de Solução de Conflitos

Como visto, as teorias de Direito pós-positivistas estabelecem os princípios como espécies normativas, ao lado das regras. Esta característica, contudo, não é a única que marca a passagem do juspositivismo para as novas abordagens, muitas vezes conglomeradas pela denominação de “pós-positivismo”. Como brevemente tratado, os princípios de Direito são inseridos, sobretudo, nos textos constitucionais. Assim, tratar da normatividade dos princípios também é estabelecer a própria normatividade das constituições.

No mesmo contexto do pós-positivismo estão as teorias do neoconstitucionalismo, em razão do papel que as constituições passaram a desempenhar, muito além de carta política de organização do Estado, com

---

fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

<sup>44</sup> A esse respeito, Hesse (1991, pp. 15-16) aproxima a questão da validade do texto constitucional à sua eficácia, na medida em que a “Constituição procura imprimir ordem e conformação à realidade política e social [...] Sua pretensão de eficácia apresenta-se como elemento autônomo no campo de forças do qual resulta a realidade do Estado. A Constituição adquire força normativa na medida em que logra realizar essa pretensão de eficácia”.

proposições não vinculativas. É importante destacá-las, ainda que brevemente.

Conforme salienta Figuerola (2003), o novo constitucionalismo tem por características: 1) rigidez constitucional; 2) controle de constitucionalidade como garantia jurisdicional da Constituição; 3) força vinculante da constituição; 4) superinterpretação da constituição; 5) aplicação direta da constituição; 6) interpretação legal conforme a Constituição; 7) influência da Constituição nas relações políticas.

Em sentido semelhante, também Sarmiento (2009), que enfatiza os seguintes fenômenos:

- (a) reconhecimento da força normativa dos princípios jurídicos e valorização da sua importância no processo de aplicação do Direito;
- (b) rejeição ao formalismo e recurso mais frequente a métodos ou "estilos" mais abertos de raciocínio jurídico: ponderação, tópica, teorias da argumentação etc.;
- (c) constitucionalização do Direito, com a irradiação das normas e valores constitucionais, sobretudo os relacionados aos direitos fundamentais, para todos os ramos do ordenamento;
- (d) reaproximação entre o Direito e a Moral, com a penetração cada vez maior da Filosofia nos debates jurídicos; e
- (e) judicialização da política e das relações sociais, com um significativo deslocamento de poder da esfera do Legislativo e do Executivo para o Poder Judiciário.

Vê-se, portanto, que atualmente as diversas constituições exercem um papel mais ativo nos ordenamentos jurídicos. Estando a Política Urbana disposta no próprio texto constitucional, a aplicabilidade das normas que lhe digam respeito deve perpassar pela análise do papel que a Constituição Federal de 1988 exerce sobre o sistema jurídico brasileiro.

Neste ponto, é importante alertar que o presente trabalho, pela profundidade de sua abordagem, não pretende detalhar e revisar a terminologia das teorias pós-positivistas, neoconstitucionalistas e, a partir de agora, a hermenêutica constitucional. Apresentam-se as mesmas em contextos semelhantes, embora nem sempre exatamente correspondentes. O que se quer destacar é a relevância principiológica que emerge a partir das críticas ao juspositivismo. No caso do planejamento urbano, influenciado por princípios constitucionais e infraconstitucionais, essa abordagem auxilia na resolução dos conflitos normativos, conforme exposto na problemática desta pesquisa.

Assim, considerando que diferente do positivismo em que a validade

normativa se confundia com a mera existência da norma, no pós-positivismo a validade constrói-se através de um procedimento. Neste viés, desponta a hermenêutica constitucional como procedimento que deve extrair os modais deônticos tanto dos princípios, quanto das regras. E, também, solucionar os eventuais conflitos que surgirem nesta tarefa.

Conforme destaca Gomes (2011), a hermenêutica tem por qualidade imprimir uma característica perante a realidade, que consiste:

[...] no desejo de compreender tal realidade, de interpretá-la, de modo a construir sentidos a respeito daquilo que é', do que 'pode' e do que 'deve' ser. Isto tanto em relação ao sujeito que interpreta quanto àquilo que se faz objeto de sua interpretação (p. 108).

Para Gomes (2011), é preciso formular mecanismos de soluções de conflitos que possam ir além da lógica racional matemática, em que os conflitos se resolvem através de cálculos, metragens e contagens. Assim, é necessário aprender a “lidar com conceitos tais como: razoável, verossímil, plausível, provável [...] os quais não são alcançados pelos raciocínios apodícticos, próprios para soluções exatas” (p. 176). Isto é, raciocínios que vão além de argumentos lógico-dedutivos.

A superação do positivismo, portanto, terá por característica: I) os valores se tornando elementos relevantes; II) a normatividade dos princípios; III) a normatividade dos princípios passa a ser aceita no âmbito da interpretação jurídica, solucionando casos difíceis; IV) os princípios tidos como normas basilares do ordenamento jurídico; V) a proeminência da dignidade da pessoa humana; VI) o esforço para superar o embate entre jusnaturalismo e juspositivismo (GOMES, 2011).

Nesse sentido, Gomes (2011) propõe que é próprio do pós-positivismo a retomada dos valores constantes de declarações de direitos, pactos internacionais de direitos humanos e das Constituições modernas, a fim de concretizar ao máximo o Estado Democrático de Direito. Para tanto, é necessária uma visão multidisciplinar do Direito, capaz “de ampliar os horizontes e as possibilidades [deste] em seu papel de ordenação do convívio humano no sentido de civilização” (p. 227).

Em síntese, a hermenêutica a partir da ótica constitucional não despreza os métodos tradicionais de interpretação, como o literal, o sistemático, o lógico e assim por diante. Contudo, debate a necessidade de que a argumentação interpretativa “demonstre equilíbrio e sensatez na ponderação dos valores presentes

no âmago do caso concreto a ser solucionado mediante decisão” (GOMES, 2011, p. 311). Desta forma:

A hermenêutica constitucional enfocada nesta reflexão não se restringe a uma discussão metodológica, vista como secundária em razão de sua sempre possível manipulação. E uma hermenêutica preocupada com a assunção de compromissos éticos, jurídicos e políticos para com os valores e princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito, sem os quais nenhum método pode fazer coisa alguma para tornar o convívio democrático uma realidade (GOMES, 2011, p. 316).

Assim, no eventual conflito normativo que possa existir entre um plano diretor e um PDUI – além da regra lógico-dedutiva de que as normas inferiores devem obediência às normas superiores, imprimindo a lógica do sistema federativo de grau de interesses, a solução para a controvérsia no âmbito dos planejamentos, a partir do pós-positivismo e da hermenêutica constitucional – também deve considerar os princípios constitucionais e a interpretação conforme a Constituição, bem como os princípios específicos do Direito Urbanístico.

#### 3.4 UMA PROPOSTA PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS ENTRE PLANEJAMENTOS REGIONAIS E LOCAIS: IDENTIFICAÇÃO DE INTERESSES E PONDERAÇÃO DE PRINCÍPIOS

Como já dito no início do presente capítulo, o planejamento urbano ganha contornos de normatividade na medida em que se tornam instrumentos legais, com a aprovação pelas Câmaras Municipais e pelas Assembleias Legislativas, no caso dos Planos Diretores e dos PDUIs, respectivamente. Desta forma, uma vez transformados em leis, seus conflitos serão normativos. Ou seja, todas as problemáticas que circundam os conflitos normativos também alcançarão os planejamentos urbanos.

Tais conflitos, como se viu, podem ser resolvidos pelas clássicas técnicas de resolução de antinomias, sobretudo quando se tratar de regras. No entanto, quando o conflito ocorre no campo axiológico, isto é, dos princípios, tais técnicas podem não ser suficientes. Portanto, surgem os métodos de ponderação e da construção de significados a partir da hermenêutica constitucional.

Sobre a disciplina normativa urbanística é possível, de início,

identificar alguns princípios que gravitam essa temática<sup>45</sup>, mesmo que essa constatação só possa ser realizada diante de casos concretos. Ainda assim, constitucionais ou infraconstitucionais, já citados ao longo deste trabalho, destacam-se os seguintes princípios relacionados ao Direito Urbanístico, influenciado pelo Direito à Cidade: função social da propriedade e da cidade, o princípio da gestão democrática da cidade e da democracia participativa, princípio do urbanismo (planejamento) como função pública, princípios da justa distribuição dos ônus e benefícios da atuação urbanística.

Já quanto ao aspecto federativo, destaca-se o princípio da autonomia dos municípios e do interesse local que justificam a atribuição do ente municipal e também da predominância dos interesses, a fim de justificar o tratamento regional de alguns assuntos. Com relação à execução das políticas públicas, evidencia-se no caso metropolitano o princípio da eficiência.

São apenas alguns exemplos, dentre tantos outros que podem ser extraídos do texto constitucional e dos regulamentos que tratam da política urbana, em destaque os Estatutos da Cidade e da Metrópole, mas que também estão distribuídos em diversos diplomas normativos, também já citados<sup>46</sup>.

Aplicando-se as teses já apresentadas, isto é, da necessidade de interpretar as cláusulas abertas para lhes dar concretude ou, ainda, realizar um procedimento interpretativo para extração da norma, faz-se importante lembrar que o texto normativo constitucional, sobre o tema metropolitano, estabelece o paradigma das “funções públicas de interesse comum” para justificar a atuação de um arranjo metropolitano, em contraponto, portanto, aos “assuntos de interesse local”, de competência dos municípios.

Assim, como já dito em tópico específico, o que se coloca em campos opostos (apesar da necessidade de integração) são interesses comuns *versus* interesses locais, somente identificáveis em casos concretos, a depender das características dos municípios que compõe a região metropolitana.

---

<sup>45</sup> Nesse ponto, Humberto Ávila (2012, p. 45), ao apresentar sua crítica a respeito do critério hipotético-condicional que diferenciaria regras de princípios, diz que uma mesma norma pode carregar conteúdo de regra e de princípio e, além disso, não seria correto “afirmar que um dispositivo constitucional *contém* ou é um princípio ou uma regra, ou que determinado dispositivo, porque formulado dessa ou daquela maneira, deve ser considerado como um princípio ou como uma regra [...] Tudo depende das conexões valorativas que, por meio da argumentação, o intérprete intensifica ou deixa de intensificar e da finalidade que entende deva ser alcançada”.

<sup>46</sup> Ou seja, política de mobilidade, de saneamento urbano, de arranjos regionais, como consórcios, todas as normas ambientais e assim por diante.

O Estatuto da Metrópole, por sua vez, conceitua função pública de interesse comum a política pública, ou função nela inserida, em que a realização por apenas um município seja inviável ou cause impacto no arranjo metropolitano. Sendo assim, caminhando para um afunilamento dos conceitos, verifica-se que se põe em evidência os conceitos de inviabilidade e de impacto.

Mais uma vez, a interpretação encontra-se diante de cláusulas abertas, que necessitam ser preenchidas nos casos concretos. Esse preenchimento pode ser facilitado com a aplicação de questionamentos como: (1) a execução da política pública/ação por apenas um Município localizado em um arranjo metropolitano é viável, do ponto de vista da eficiência/economicidade? (2) Se não, a execução metropolitana é a solução? (3) Se sim, tal exercício singular pode causar impactos relevantes nos demais municípios do arranjo federativo? (4) A execução da política pública/ação metropolitana é suficiente para diminuir tais impactos?

A construção argumentativa para responder tais questionamentos deve passar pelos princípios anteriormente elencados. Por exemplo, saber se a execução da política/ação responde melhor à gestão democrática no arranjo metropolitano urbano ou municipal. Ou, repartir entre os entes os ônus e benefícios da atuação urbanística. Ainda, a questão de eficiência no tratamento de resíduos sólidos, com possíveis ganhos de escala na execução da disposição final dos mesmos.

Tudo, como se vê, depende da construção argumentativa, permeada de princípios. Somente os casos concretos e a experiência poderão demonstrar quais funções e em quais realidades (sobretudo considerando os inúmeros e distintos arranjos metropolitanos brasileiros) a execução a classificação de uma política pública/ação é melhor tratada como FPIC ao invés de mero interesse local. O objetivo da pesquisa é desmistificar uma apressada conclusão de que, pelo princípio (ou regra) da prevalência do interesse regional sobre o local, as disposições do PDUI sempre e em qualquer situação seriam prevalentes frente aos planos diretores.

O tratamento metropolitano através da identificação de FPICs já em PDUIs devidamente aprovados por lei ainda é incipiente no ordenamento jurídico brasileiro. Assim, sem a pretensão de apontar equívocos quanto aos instrumentos já existentes no ordenamento jurídico brasileiro, será feita uma breve análise dos conteúdos que têm sido veiculados através de planejamentos regionais.

### 3.4.1 Interesses Metropolitanos x Interesses Locais e o Necessário e Constante Olhar Constitucional

No contexto metropolitano, os interesses metropolitanos devem estar traduzidos nas funções públicas de interesses comuns que venham a ser identificadas num determinado território. Dada a infinidade de possibilidades de fixação das FPCIs, bem como o grau de influência que as cidades exercem entre si no próprio arranjo metropolitano, torna-se difícil estipular uma regra geral para ser aplicada em todas as regiões metropolitanas do país, a fim de diferenciar o que é metropolitano e o que é local.

Como abordado neste trabalho, a hermenêutica constitucional possibilita a elucidação desses parâmetros, tanto na construção normativa ou em caso de discussão ante normas já postas. Nos casos complexos de conflitos entre os planos regionais e locais, possibilita-se extrair a potência dos princípios para preencher as cláusulas abertas constantes dos textos legais e, assim, solucionar as controvérsias que vierem existir.

O Estatuto da Metrópole data de janeiro de 2015. De acordo com sua redação original, os governadores deveriam elaborar os planos de desenvolvimento urbano integrado de suas metrópoles, remetendo-os às respectivas Assembleias Legislativas, sob pena de improbidade. A norma relativa ao prazo foi alterada pela Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018 e, depois, foi completamente revogada pela Lei Federal nº 13.683, de 19 de junho de 2018, de modo que não mais se configura improbidade a não adoção do PDUI para a metrópole.

A revogação deste dispositivo pode ser uma das razões pelas quais a grande maioria das regiões metropolitanas ainda não contam com seus PDUIs. De acordo com pesquisa realizada por Marguti (2021), no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, constatou-se que apenas os PDUIs da Região Metropolitana da Grande Vitória, no Espírito Santo, e da Região do Vale do Rio Cuiabá, no Estado do Mato Grosso, haviam sido transformados em lei.

Do objeto dos referidos estudos, constatou-se que alguns PDUIs foram elaborados, mas não aprovados por lei, como no caso das Regiões Metropolitanas da Baixada Santista, de Belo Horizonte, do Rio de Janeiro e de São Paulo. Outros, por sua vez, encontram-se em elaboração, como os planos das Regiões Metropolitanas do Recife, de Salvador e da Grande São Luís (MARGUTI,

2021). É o caso, também, das Regiões Metropolitanas paranaenses de Londrina, Maringá e Cascavel.

Desta forma, ainda que muito provável a ocorrência de conflitos entre as leis que se tratou nesta pesquisa, os casos práticos ainda são diminutos. Nada obstante, pela análise de alguns planos, sejam os aprovados por lei ou os que são compostos apenas por cadernos técnicos, é possível vislumbrar algumas formas de possíveis conflitos.

O primeiro PDUI aprovado no Brasil foi o da Região Metropolitana da Grande Vitória, no Espírito Santo, formada pelos Municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. O referido plano foi aprovado pela Lei Complementar nº 872, de 07 de dezembro de 2017. Conforme consta de seu texto, o plano é integrado por quatro eixos integradores, a saber: eixo ordenamento territorial; eixo mobilidade urbana; eixo desenvolvimento econômico; e eixo meio ambiente e áreas de riscos.

No que diz respeito ao macrozoneamento<sup>47</sup> metropolitano, foram estabelecidas três macrozonas: i) macrozona de qualidade ambiental e urbana; ii) macrozona de dinamização urbana; e iii) macrozona de mobilidade urbana. Por sua vez, as macrozonas foram subdivididas em zonas de interesse metropolitano. Embora estabeleçam diretrizes, não existem parâmetros urbanísticos concretos extraídos desses macrozoneamentos. Além disso, o próprio plano já traça algumas formas de solução de conflitos, no seu art. 21 e §§ (ESPÍRITO SANTO, 2017). Não elucidada, no entanto, a questão da compatibilização com os planos diretores:

Art. 21. Na aplicação do Macrozoneamento, os casos de dúvida quanto à precisão e à extensão de uma determinada Macrozona ou Zona deverão ser apreciados pela instância executiva interfederativa, observando os critérios técnicos de delimitação e considerando as diretrizes gerais do entorno.

§ 1º Nos casos onde o entorno da via seja urbanizável em apenas uma

---

<sup>47</sup> Um dos instrumentos metropolitanos já debatidos neste trabalho diz respeito ao macrozoneamento metropolitano, que deve estar presente no PDUI, consoante dispõe o art. 12, §1º, inciso II do Estatuto da Metrôpole. “O Macrozoneamento não se configura como um instrumento de regulação do solo que interfira na autonomia municipal sobre a gestão do solo da cidade. Ao invés disso, o Macrozoneamento é um sistema de leitura do território que orienta o desenvolvimento metropolitano, pautado pelas diretrizes referentes às FPICs” (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC *et al.*, 2016, p. 30). Ainda assim, em oposição ao que seria o zoneamento (ou microzoneamento), é ele que estabelecerá um nível mais abrangente das diretrizes espaciais do planejamento. Desta maneira, possíveis conflitos entre os planejamentos surgirão justamente na interpretação dos objetivos e até mesmo parâmetros urbanísticos que venham a ser congregados no recorte territorial dos macrozoneamentos metropolitanos, em sobreposição aos macrozoneamentos municipais e seus respectivos zoneamentos.

de suas margens e considerado no macrozoneamento como Via Urbanizável, deverá remeter-se à legislação municipal para sanar dúvidas quanto aos usos permitidos, prevalecendo sempre aquele mais restritivo, sobretudo nos casos de áreas de preservação ambiental.

§ 2º Nos casos de sobreposição entre a Macrozona de Qualidade Ambiental e Urbana e a Macrozona de Dinamização Urbana somar-se-ão as diretrizes de ambas as Macrozonas.

§ 3º Havendo conflitos entre o Macrozoneamento e Unidades de Conservação, Áreas de Proteção Ambiental, Áreas de Proteção Especial, prevalecerão as últimas, sejam elas municipais, estaduais ou federais.

Em relatório produzido no âmbito do IPEA, Monteiro e Louzada (2021) esclarecem que a elaboração do macrozoneamento metropolitano da RM da Grande Vitória utilizou as definições que já estavam estabelecidas nos Planos Diretores Municipais, “por considerar que a leitura municipal consolidada deveria ser o ponto de partida do PDUI” (p. 12). Acrescentam que:

No processo de elaboração do PDUI, a equipe técnica buscou aproximar-se ao máximo dos PDMs, na tentativa de fazer uma leitura integrada destes e se apropriar das informações mais relevantes do ponto de vista metropolitano contidas nesses documentos, sobretudo por reconhecer nesses planos um esforço de compreensão e um histórico de conhecimento sobre os territórios municipais que o PDUI não deveria descartar.

[...]

No que se refere ao macrozoneamento, a equipe buscou utilizar as delimitações dos zoneamentos municipais para elaborar as ZIMs, pensando o macrozoneamento como uma camada complementar, com diretrizes que não se contrapõem ao que está previsto nos PDMs, senão que buscam orientar o ordenamento municipal mediante perspectiva metropolitana, conectando a região e minimizando conflitos do território. Assim, espera-se que a compatibilização dos PDMs com o PDUI ocorra sem grandes traumas. (MONTEIRO; LOUZADA, 2021, p. 27).

Revisado no ano de 2018, ou seja, depois da aprovação do PDUI, o Plano Diretor do Município de Vila Velha - ES, aprovado pela Lei Complementar nº 65, de 09 de novembro de 2018, traz como diretriz de integração metropolitana, em seu art. 54, inciso IV, a “adequação ao Plano Diretor Urbano Integrado” (VILA VELHA, 2018). Neste caso, as disposições de macrozoneamento regional e municipal parecem estar compatíveis.

Por exemplo, no Município de Vila Velha, a macrozona municipal

relativa à área de uso econômico controlado<sup>48</sup> coincide com a zona de interesse metropolitano de expansão, inserida na macrozona metropolitana de dinamização urbana<sup>49</sup>.

Como se vê, em ambos os casos há a diretriz da implantação de empreendimentos de logística. Embora o macrozoneamento metropolitano trate de área de expansão, o macrozoneamento municipal impõe um controle dessa expansão urbana sendo, portanto, mais restritivo. Por fim, acrescenta-se que o PDUI da RM da Grande Vitória não impôs a necessidade de que projetos específicos fossem aprovados no âmbito metropolitano.

No segundo caso, tem-se que o PDUI da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá foi aprovado por meio da Lei Complementar nº 609, de 27 de dezembro de 2018. A referida região metropolitana é formada pelos Municípios de Acorizal, Chapada dos Guimarães, Nossa Senhora do Livramento, Santo Antônio de Leverger, Várzea Grande e a capital do Estado, Cuiabá. Destaca-se que as duas últimas são as maiores cidades, separadas apenas pelo Rio Cuiabá.

Existe uma seção dedicada exclusivamente aos Planos Diretores, isto é, à compatibilização destes ao PDUI. Com relação à Região Metropolitana em questão, é relevante dizer que os planejamentos de Cuiabá e Várzea Grande já haviam sido elaborados de maneira compatibilizada. Conforme aponta Oliveira (2018), o Plano Diretor de Cuiabá, de 2007, “foi concebido, inicialmente, a partir da definição de sete eixos estratégicos debatidos e acordados com Várzea Grande, em reuniões

---

<sup>48</sup> Art. 91 Os objetivos a serem alcançados na **Macrozona de Uso Econômico Controlado** são: I - estimular a **implantação de atividades de logística e industriais limpas**; II - otimizar o sistema viário existente e a infraestrutura instalada, principalmente o gasoduto, as linhas de transmissão de energia, BR 101 e 262; ES-388 e ferrovia litorânea, de modo a dar suporte às atividades portuárias e à articulação com a Macrozona Consolidada 3. **III - incentivar a instalação de infraestrutura de apoio à circulação dos bens e produtos do Município**; IV - estimular atividades de geração de emprego e renda para a população local; V - compatibilizar usos com a preservação das áreas e/ou elementos identificados como de interesse ambiental, paisagístico e cultural; VI - compatibilizar os usos e ocupações com a preservação do da Lagoa de Jabaeté e do Rio Jucú; **VII - controlar a expansão urbana**; VIII - promover a proteção ambiental dos recursos hídricos e nascentes; IX - implementar a produção turística rural, estimulando atividades turísticas voltadas ao descanso e relaxamento. (VILA VELHA, 2018)

<sup>49</sup> Art. 9º **A Macrozona de Dinamização Urbana** integra sob um mesmo conjunto de diretrizes de uso e ocupação as regiões que condicionam o território metropolitano, com impactos sobre o padrão de crescimento da mancha urbana, a natureza dos deslocamentos de pessoas e mercadorias, a distribuição de equipamentos urbanos, a rede de infraestruturas e os grandes equipamentos econômicos, subdividida nas seguintes ZIMs: **II - ZIM de Expansão ou Renovação Urbana**: são as áreas nas quais se identificam processos de expansão ou renovação urbana, e tem por objetivo o planejamento integrado das ações para implantação de infraestrutura urbana voltada ao **desenvolvimento logístico** ou à formação de centros urbanos de comércio e serviços; (ESPÍRITO SANTO, 2017) – *grifo nosso*.

conjuntas realizadas no início de 2005”.

Já durante a elaboração do PDUI, Lopes (2021) destaca que as cidades que possuíam seus planos diretores, isto é, Cuiabá, Chapada dos Guimarães e Várzea Grande aguardaram a finalização do plano regional para, só então, atualizar suas leis municipais. Nos outros três municípios, ainda não existiam os instrumentos. Assim, Lopes (2021, pp. 345-346) esclarece que:

Sobre possíveis conflitos relacionados à sobreposição de zoneamento metropolitano aos zoneamentos municipais, cabe registrar dois fatores. Primeiro, a existência de planos diretores somente para três dos seis municípios metropolitanos. Segundo, a relativa grande distância entre as sedes urbanas municipais (as cidades) num quadro de zoneamentos quase que exclusivamente definidos para as áreas urbanas. Entretanto, no caso da fronteira entre Cuiabá e Várzea Grande, trata-se de uma conurbação que tem como limite o rio Cuiabá, sem continuidade concreta das malhas urbanas.

Na seção específica dos planos diretores, o PDUI da RM do Vale do Rio Cuiabá traça alguns parâmetros de aplicação harmônica dos parâmetros urbanísticos. Ainda que bem articulados, e da dificuldade em ser um dos primeiros instrumentos deste tipo no ordenamento jurídico do país, alguns dispositivos parecem extrapolar o interesse metropolitano. Por exemplo, a previsão de que todos os Municípios adotem coeficientes de aproveitamento básico para situações semelhantes.

Além disso, há a determinação de que as receitas da outorga onerosa do direito de construir nas áreas de interesse metropolitano sejam revertidas para o Fundo Metropolitano<sup>50</sup>. De acordo com o Estatuto da Cidade, os recursos auferidos pela venda de solo criado – outorga onerosa – se constituem recursos municipais. Tanto é assim que, é causa de improbidade administrativa, do Prefeito, a utilização deste recurso fora das hipóteses elencadas na lei federal.

Outra regra que também foi considerada como de interesse

---

<sup>50</sup> Art. 70 Com objetivo de possibilitar aplicação harmônica dos parâmetros urbanísticos na Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá - RMVRC e dos instrumentos do Estatuto da Cidade, eventualmente até de forma interfederativa, os planos diretores municipais deverão adotar, no mínimo, as seguintes referências comuns:

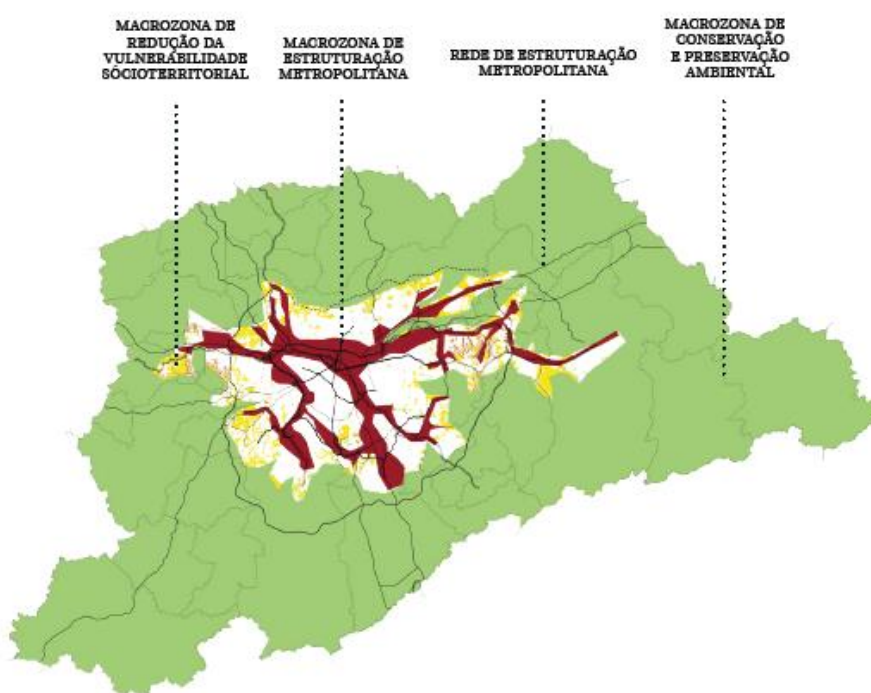
I - coeficiente de aproveitamento básico definido pela relação entre a área edificável e a área do terreno, nos termos do § 1º do art. 28 do Estatuto da Cidade, de acordo com a infraestrutura instalada, devendo os municípios empregar os mesmos índices para situações semelhantes;

IV - parte das receitas oriundas da aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir nas Áreas de Interesse Metropolitano seja revertida para o Fundo Metropolitano, a serem aplicadas preferencialmente nos Municípios impactados. (MATO GROSSO, 2018)

metropolitano diz respeito ao aumento do perímetro urbano dos municípios. Há, portanto, uma premissa de incontroverso impacto sempre que ocorrer essa forma de expansão urbana. E, assim, além das disposições elencadas no art. 42-B, do Estatuto da Cidade, o PDUI determina que os estudos de ampliação de perímetro devem ser apresentados ao Conselho Deliberativo Metropolitano do Vale do Rio Cuiabá<sup>51</sup>.

Ainda com relação ao macrozoneamento, também vale a pena destacar as propostas de tais instrumentos nas Regiões Metropolitanas da Grande São Paulo e também do Rio de Janeiro. Em ambos os casos, o macrozoneamento não abrange todo o território municipal, fixando-se apenas nas áreas de interesse metropolitano.

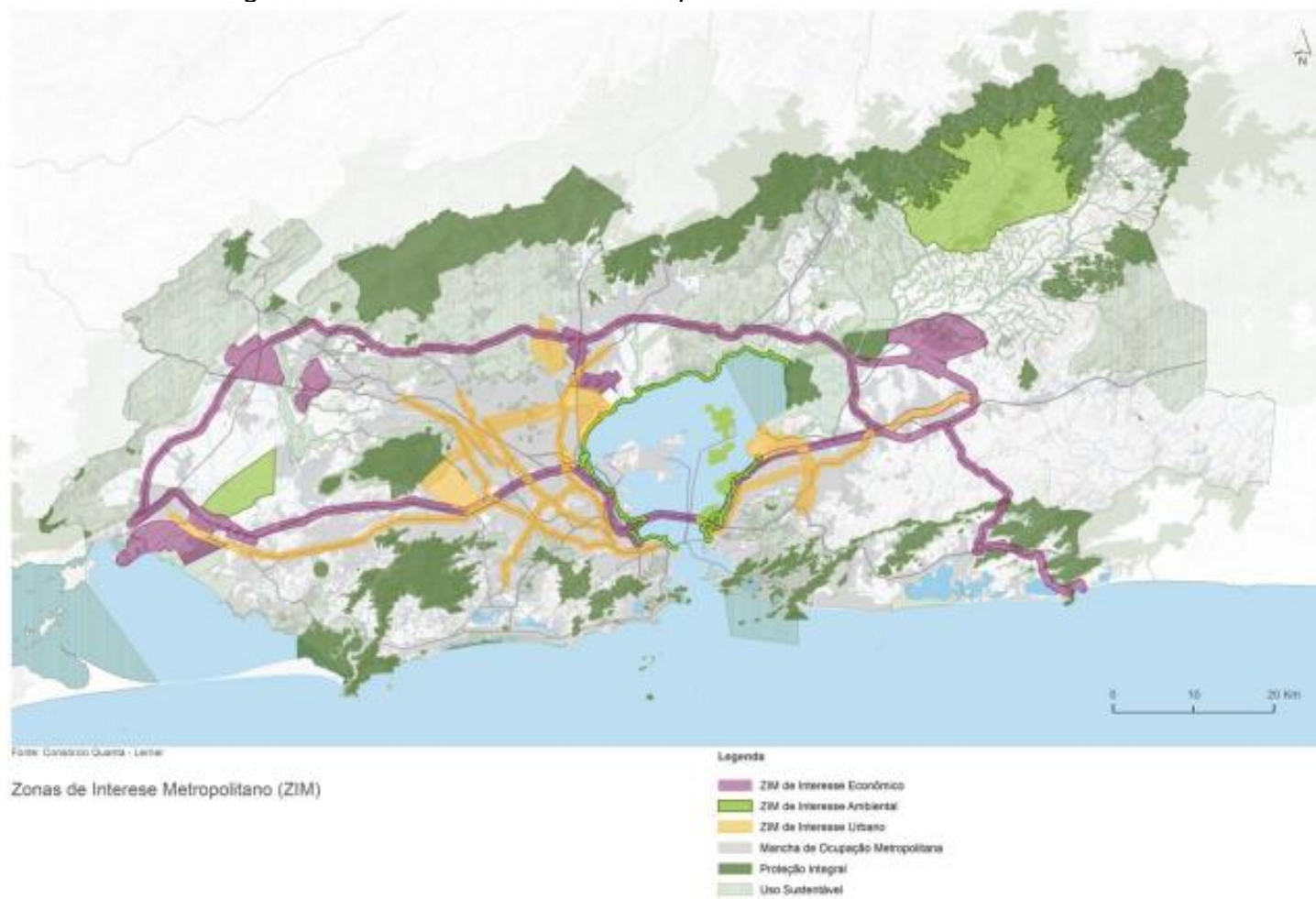
Figura 1 - Macrozoneamento da RM da Grande São Paulo



Fonte: Consórcio Intermunicipal Grande ABC; São Paulo; Guarulhos, 2016.

<sup>51</sup> Art. 80 Os estudos de ampliação de perímetros urbanos deverão ser apresentados ao Conselho Deliberativo Metropolitano do Vale do Rio Cuiabá - CODEM/VRC, que se manifestará através de considerações sobre a adequação ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI/VRC. (MATO GROSSO, 2018)

Figura 2- Zonas de Interesse Metropolitano da RM do Rio de Janeiro



Fonte: Quanta Consultoria, 2018.

Esses exemplos demonstram que os conflitos entre os planejamentos regionais e locais não necessariamente se resolvem com a prevalência do PDUI sobre os planos diretores apenas pelo critério hierárquico ou pelo predomínio dos interesses regionais. O embate é anterior e, sobretudo, entre os dispositivos constitucionais que disciplinam as atribuições dos Municípios, no art. 30, da Constituição Federal de 1988 e aqueles que definem o que são as funções públicas de interesse comum.

Além desses conflitos, também podem surgir aqueles relativos às próprias características da legislação urbanística, que necessariamente deve ser fundamentada em fundamentos técnicos e permeada de participação popular, ainda que a questão da escala seja um elemento dificultador.

#### 3.4.2 As Qualidades de Normas Urbanísticas Transplantadas aos PDUIs

Os planos diretores aprovados sem base técnica e sem a participação popular possuem grave vício de validade. Por isso, antes mesmo de serem confrontados com os PDUIs, poderão ser invalidados e, então, o conflito poderá ser inexistente, desde que os planos regionais, por sua vez, estejam fundamentados em planejamento técnico e também tenham observado a necessidade da participação popular.

O problema que se coloca neste tópico diz respeito ao conflito entre um plano diretor devidamente fundamentado tecnicamente e editado dentro das balizas da democracia participativa, frente a um PDUI que não tenha as características aqui mencionadas. Dificilmente a instituição do PDUI vá ocorrer sem os devidos diagnósticos e prognósticos técnicos, mas, uma vez convertido em lei, poderá ser posteriormente alterado (até mesmo pontualmente) sem esse mesmo cuidado.

Sem tais premissas, estaria em conflito uma lei lastreada em diagnósticos técnicos, frente a uma legislação sem essa mesma sustentação. Desta feita, considerando os princípios e regramentos do Estatuto da Cidade (em especial o art. 2º, inciso IV, V e VI), não poderá a lei estadual sobrepor-se sobre a legislação municipal.

No que diz respeito à gestão democrática, o mesmo raciocínio deve estar presente. A questão da escala, no entanto, deve ser considerada, o que não pode significar uma ausência ou inefetiva participação da população na formulação da legislação urbana.

A respeito dessa transposição de escalas, Antonello (2017, p. 138), ao tratar da teoria de Richard Raymond sobre os níveis de envolvimento da sociedade em processos participativos, assevera que “o envolvimento do cidadão decresce à medida que se afasta do nível local para o regional e o nacional”. Portanto, “quanto maior for o espaço que o projeto de intervenção no território abrange, mais tênue será o grau de envolvimento”.

Por fim, Antonello (2017) conclui que é a escala local a esfera onde melhor a população efetivamente participa de processos decisórios e exerce maior poder na elaboração dos projetos urbanísticos, o que sobreleva a importância dos processos participativos dos planos diretores. Por este raciocínio, uma legislação urbanística-regional que ignorasse a participação popular esvaziaria todo o esforço democrático participativo do planejamento local, frustrando um postulado constitucional.

Neste sentido, de nada adianta que a norma que institui ou regulamenta partes de um planejamento regional seja aprovada pela respectiva Assembleia Legislativa e sancionada pelo Governador, se esta mesma norma não fizer remissão a um planejamento técnico (princípio da remissão ao plano). Ou, ainda que exista um planejamento técnico, que este não tenha sido construído dentro das bases de uma democracia participativa (princípio da participação na formação/efetivação dos instrumentos urbanísticos). Neste caso, não deverá o planejamento local sucumbir ao regional, uma vez que não estejam cumpridos o conteúdo principiológico que é exigido para as normas urbanísticas.

Por fim, para além do suporte teórico que tanto a doutrina positivista quanto a pós-positivista pode auxiliar na solução de casos de conflitos que demandam a intervenção do Poder Judiciário através de uma decisão judicial, as considerações ora tratadas também podem servir de parâmetros para balizar efetivos canais de negociação entre o ente do Estado-membro, o novo ente estatal e os municípios durante o contínuo processo de planejamento urbano integrador.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho foi demonstrado como o caótico e desigual cenário urbano demanda a intervenção estatal, a fim de que a produção do espaço urbano alcance os objetivos fundamentais de bem-estar dispostos na Constituição Federal de 1988.

Indicativo para o setor privado, o planejamento é determinante para o setor público, a fim de que racionalmente o Estado possa tomar decisões por antecipação. No caso da política de desenvolvimento urbano, o texto constitucional delega ao Plano Diretor, de competência dos municípios, a principal tarefa de disciplinar a ordenação das cidades, servindo como paradigma da função social da propriedade urbana e, por consequência, da função social da própria cidade.

Nada obstante essa tarefa constitucional atribuída aos municípios, demonstrou-se que o fato metropolitano torna ainda mais complexa a missão do planejamento urbano. Fenômenos como tecidos urbanos conurbados e a rede de influência entre cidades podem fazer com que as políticas públicas venham a ganhar o status de funções públicas de interesse comum, demandando que o planejamento tenha que ocorrer de maneira integrada.

Assim, a partir da edição do Estatuto da Metrópole foi instituído o Plano Integrado de Desenvolvimento Urbano – PDUI, lei estadual que tem a finalidade de disciplinar o arranjo metropolitano e o alcance das FPCIs, muitas vezes tratando de matérias que, originariamente, seriam de titularidade dos municípios. Acrescenta-se que, sob o aspecto normativo, no caso das metrópoles, vigorarão simultaneamente duas leis disciplinadoras do desenvolvimento urbano. De um lado, os planos diretores de cada município e, de outro, o plano de desenvolvimento integrado da metrópole.

Como se viu, embora possuam atribuições distintas, os dois planejamentos traçam disposições e objetivos sobre assuntos semelhantes, situação que propicia a ocorrência de conflitos. Uma vez que os dois planos são leis, a solução de tais conflitos também deve ser realizada a partir da lógica da normativa jurídica, principalmente em um sistema jurídico complexo de uma República Federativa, como é o caso brasileiro.

Desta maneira, a partir da problemática relativa aos conflitos entre o planejamento regional e os planejamentos locais das cidades metropolitanas, aponta-se como hipótese a utilização da hermenêutica constitucional como forma de

solucionar tais situações conflituosas. Acrescenta-se, ainda, que a correta solução dos conflitos é essencial para garantir a eficácia do arcabouço jurídico metropolitano que, por sua vez, deve refletir os princípios do direito à cidade que estão inseridos no sistema normativo urbanístico.

Para demonstração da hipótese ora tratada foram percorridos caminhos que passaram pela análise do surgimento das cidades e das normas que dão tratamento aos conflitos presentes no ambiente urbano, em destaque a plataforma do Direito à Cidade. Em relação à questão metropolitana, tratou-se sobre as características federativas brasileiras, o recorte metropolitano nacional para, então, chegar às leis que tratam sobre a matéria. Por fim, no que diz respeito ao aspecto normativo urbanístico, abordou-se a possível construção de uma Teoria Geral do Direito Urbanístico para, em seguida, tratar a respeito do positivismo e do pós-positivismo.

Portanto, as principais conclusões que auxiliaram na demonstração da hipótese central do trabalho podem ser sintetizadas da seguinte maneira:

**1)** O surgimento das cidades relaciona-se com o excedente produzido nos ambientes rurais. O êxodo rural e a conseqüente vivência das pessoas em espaços urbanos, naturalmente mais densos que o ambiente rural, propiciam conflitos específicos que demandam a atuação do Direito, em especial com relação aos modelos construtivos das próprias cidades e das edificações que nela são executadas. Neste sentido, tão remotas quanto o surgimento dos núcleos urbanos, são as leis específicas que regulamentam a matéria urbanística.

A complexidade da vivência nas cidades aumenta com a Revolução Burguesa que coloca fim às bases fundiárias feudais, agregando valor de troca às propriedades privadas, inclusive aquelas situadas no ambiente urbano, que vai concorrer como valor de uso, muitas vezes suplantando-o. A estrutura capitalista que surge a partir das Revoluções Industriais, inclusive aquela tardiamente ocorrida no Brasil, potencializam o declínio do campo e a abrupta ocupação dos espaços urbanos que sofrem pela falta de planejamento e moradias adequadas, sobretudo para a população operária.

As condições de vida dos operários são trazidas à tona e o Estado é acionado para intervir, socializando os efeitos perversos da cidade liberal. Uma das formas de intervenção consiste nos planejamentos urbanos que, num primeiro

momento, surgiram com o intuito de higienizar os ambientes urbanos, expulsando a população do centro da cidade. Isto é, expropriando-as desse espaço de centralidade urbana, sem garantir-lhes a possibilidade de participar da política de planejamento, tampouco sobre as decisões a respeito das intervenções urbanas.

**2)** Em Paris, Lefebvre (1999, 2008) faz uma leitura das formas de intervenção estatal na política de desenvolvimento urbano, tecendo críticas ao planejamento técnico que, além de não ser aderente às reais necessidades da população, também servia para aumentar o valor do capital privado, reproduzindo a lógica de expulsão da população mais pobre da centralidade urbana. Para tanto, o autor propõe que a população deve ter o direito de ela própria decidir sobre a construção da cidade, a fim de subverter a lógica do valor de troca pelo valor de uso dos espaços e propriedades urbanas. Antes de ser um direito jurídico, o Direito à Cidade é um plexo de formas para permitir que os cidadãos decidam a forma que se deve construir as cidades.

No Brasil, a luta pela reabertura democrática no período da ditadura militar agregou os princípios de Direito à Cidade às lutas pela Reforma Urbana. Esses princípios e diretrizes aparecem ao longo do texto constitucional e, mais tarde, em leis como o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole. Como elementos específicos que são inseridos no sistema normativo urbanístico brasileiro, foram destacados neste trabalho a função social da propriedade urbana, o planejamento urbano técnico como um direito coletivo e, por fim, a gestão democrática das cidades, que consiste em uma das facetas da democracia participativa.

Além disso, uma das características marcantes do sistema normativo urbanístico pós Constituição Federal de 1988 é a transformação dos municípios em entes federativos, além de protagonistas na execução da Política Pública de Desenvolvimento Urbano.

**3)** Contudo, os municípios, por si sós, não são capazes de executar essa árdua tarefa de fazer com que as cidades sejam ambientes mais justos. Assim, se nas cidades a população mais pobre é expulsa para as bordas dos limites municipais, no contexto metropolitano isso significa a expulsão destas pessoas das cidades polo para os longínquos territórios das cidades satélites, as quais não possuem as mesmas condições institucionais e financeiras que aquelas. O transporte

público demanda uma integração física e institucional. A proteção ambiental também precisa ser coordenada, já que o patrimônio ambiental nem sempre coincide com os limites jurídicos dos municípios.

A complexidade do desenvolvimento urbano no contexto metropolitano também demanda a realização de um planejamento que deve ser compreendido a partir das bases do federalismo brasileiro. Nesse sentido, o princípio federativo da prevalência dos interesses é lido na política urbana como uma atribuição dos municípios, cabendo aos Estados-membros a instituição de regiões metropolitanas e a edição de atos normativos apenas naqueles casos que justifiquem um tratamento regionalizado da situação. É preciso identificar o que fundamenta tratar uma política municipal ou estadual como função pública de interesse comum.

Ademais, a partir da Constituição Federal de 1988, a atribuição da instituição das metrópoles passou da União para os Estados-membros, situação que culminou no surgimento de inúmeros arranjos regionais, sem a observância de critérios que justificassem essa configuração. Com a edição do Estatuto da Metrópole, lei geral do tema, foram disciplinados regramentos básicos para a instituição de metrópoles, a definição das funções públicas de interesse comum e também a necessidade de se realizar o planejamento de desenvolvimento urbano integrado, o PDUI.

**4)** Diante disto, considerando os planos regionais e os planos diretores enquanto espécies normativas, suscetíveis de apresentarem conflitos entre si, justifica-se a análise de tais planejamentos sob a ótica de teorias jurídicas, como o caso do positivismo e do pós-positivismo.

Antes, porém, conclui-se que o direito urbanístico demanda a construção de uma teoria geral própria. Suas normativas devem concretizar os desígnios constitucionais da política de desenvolvimento urbano, também influenciada pelos princípios do Direito à Cidade. Nesse sentido, a propriedade urbana deve servir para atender condições melhores no espaço urbano, não podendo, por exemplo, permitir que o caráter especulativo se sobreponha à lógica de expulsão das pessoas das centralidades urbanas. O planejamento deve ser fundamentado em padrões técnicos, mas que seja permeado de democracia participativa, a fim de que a racionalidade tecnicista tenha aderência aos anseios da população. Tais características devem ser condicionantes de validade das normas jurídicas sobre a

matéria urbanística, independentemente do ente federativo que a edite.

**5)** Sob a perspectiva positivista, os conflitos normativos existentes entre o plano regional e os municipais podem ser resolvidos através de critério hierárquico, onde se destaca a prevalência dos interesses comuns sobre os municipais. Assim, o planejamento regional suplantara o municipal, no caso de Municípios integrantes do arranjo metropolitano. Contudo, como se viu, tais critérios podem se mostrar insuficientes.

**6)** Já sob a perspectiva do pós-positivismo e da hermenêutica constitucional, a solução dos conflitos deve levar em consideração os princípios constitucionais extraídos do art. 30, da Constituição Federal, onde está disposto que cabe exclusivamente aos Municípios o tratamento de questões de interesse local e, preponderantemente, o ordenamento territorial. Assim, só prevalecerão as normas de planejamento regional nos casos em que efetivamente existir uma demanda regional. Caso contrário, a atribuição continua a ser municipal.

Ademais, para que o planejamento regional possa prevalecer sobre o municipal, é necessário que ele tenha observado a fundamentação técnica e a participação democrática participativa, independentemente da questão da escala.

**7)** A formulação de critérios hermenêuticos na solução de conflitos entre os planejamentos regionais e municipais devem perpassar pelos princípios constitucionais que atribuem ao Município a execução da política de desenvolvimento urbano, a fim de que seja garantida a confiabilidade do arcabouço jurídico metropolitano que, por sua vez, deve garantir a efetividade do Direito à Cidade.

Tais premissas são importantes para a solução dos conflitos tanto nas decisões judiciais quanto nos procedimentos de compatibilização de planejamento, que devem acontecer na fase de harmonização dos planos locais ao plano regional, bem como nos processos de acompanhamento e revisão deste, sendo relevante a instauração de ambientes de negociação dos entes federativos envolvidos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, pp. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, pp. 663-677, ago. 2020.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. Das ruas de Paris a Quito: O Direito à Cidade na Nova Agenda Urbana - Habitat III. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1214-1246, 2017

ALFONSIN, Jacques Távora. Breve apontamento sobre a função social da propriedade e da posse urbana à luz do novo Estatuto da Cidade. In: OSORIO, Leticia Marques (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileira**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Frabis Editor, 2002, pp. 61-76.

ALFONSIN, Jacques Távora. Do ‘Diga que não estou’ à relação entre pobreza e função social da terra no Brasil. In ALFONSIN, Betânia et. al. (Org). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, pp. 165-191.

ALVES, Alaôr Caffé. Questões Urbanas Regionais: Estado, Municípios e Regiões Metropolitanas no Brasil. Articulações Jurídicas e Conflitos Institucionais. In: Gilmar Ferreira Mendes; Rafael Araripe Carneiro. (Org.). **Gestão Pública e Direito Municipal, Tendências e Desafios**. 1ed. São Paulo: Saraiva, 2016, pp. 75-109.

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, v. 6, n. 21, pp. 57-82, 1998. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm>. Acesso em: 15, set. 2021.

AMADEI, Vicente de Abreu. Inovações urbanísticas no Estatuto da Cidade. In: LEVY, Wilson, NALINI, José Renato. **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2014, pp. 413-430.

ANDRADE, Diego de Calasans Melo. Historicidade da propriedade privada capitalista e os cercamentos. **História: Debates e Tendências**. v. 18, n. 3, pp. 408-419, set./dez. 2018.

ANTONELLO, Ideni Terezinha. Perspectivas dos instrumentos democráticos de planejamento e gestão do território urbano: As formas de participação da sociedade. **Raega-O Espaço Geográfico em Análise**, v. 42, pp. 133-148, 2017.

ARAÚJO JR., Miguel Etinger de. Algumas considerações sobre o Plano Diretor dos municípios e sua importância no processo de construção da cidadania e da democracia. **Revista do Direito Público**, v. 1, n. 1, pp. 45-62, 2005.

ARAÚJO JR., Miguel Etinger de. As regiões metropolitanas no contexto da sustentabilidade regional. **Revista Sequência**, n. 57, pp. 213-236, dez/2008.

ARAÚJO JR., Miguel Etinger de. **Regiões metropolitanas brasileiras e autonomia municipal: eficácia da norma constitucional brasileira e da experiência na gestão dos interesses regionais**. Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, 2011.

ARAÚJO JR., Miguel Etinger de; PAULINO, Eliane Tomiasi; FRESCA, Tânia Maria. Absence of Metropolitan Planning Institutes and Territorial Disorganization. In: **An Overview of Urban and Regional Planning**. IntechOpen, 2018.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 14, n. 40, pp. 111-141, jun. 1999.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. A evolução do direito de propriedade ao longo dos textos constitucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. v. 103, pp. 781-791, jan.dez./2008.

ÀVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

ÀVILA, Marta Marques. O Município no Constitucionalismo Brasileiro: a presença constante e a mudança de paradigma pós 1988. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10. n. 1. pp. 500-531, 2018.

BAPTISTA, Patrícia Ferreira; DIAS, Pedro Augusto Setta. O direito da metrópole no Brasil: a metropolização e a construção do regime jurídico das metrópoles brasileiras. **Revista de Direito da Cidade**. vol. 13. n. 4. pp. 1888-1924, dezembro/2021.

BARIFOUSE, Leonardo. O planejamento urbano entre a ordem e o caos. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, vol. 5. n. 1, pp. 146-169. 2013.

BENEVOLO, Leonardo. **História da cidade**. Tradução de Silvia Mazza; revisão da tradução de Anita De Marco. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2019.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Tradução de Daniela Beccaria Versiani; Barueri, SP: Manole, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico: lições de Filosofia do Direito**. São Paulo: Ícone, 1995.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. 2. ed. Tradução de Ariani Bueno Sudatti e Fernando Pavan Baptista. Apresentação de Alaôr Caffé Alves. São Paulo: EDIPRO, 2014a.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 2. ed. Tradução de Ari Marcelo Solon; prefácio de Celso Lafer. São Paulo: EDIPRO, 2014b.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONIZZATO, Luigi. **A constituição urbanística e a confirmação de uma teoria do direito constitucional urbanístico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

BONIZZATO, Luigi; MOULIN, Isabelle Esteves. PDUI (Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado): primeiros aspectos, comparações, críticas, conclusões, relações e experiências após 03 (três) anos de sua criação legal. **Revista de Direito da Cidade**. vol. 10, n. 4, pp. 2538-2568, 2018.

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

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. STF. **ADI 1.842-RJ**. Relator Min. Luiz Fux. Relator do Acórdão Min. Gilmar Mendes. Brasília, DJ 16/09/2013, p. 2.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em 22 mai. 2022.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em nov. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. [Emenda Constitucional nº 01 (1969)]. **Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967**: outorgada em 17 de outubro de 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em nov. 2021.

BRITTO, Marcel; DE OLIVEIRA, Celso Maran. Participação popular e decisão política: uma crítica a ausência de justificativa do poder público. **Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental**, v. 8, n. 1, pp. 688-712, 2019.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, v. 4, n. 1, pp. 185-206, 2016

CALSAMIGLIA, Albert. Postpositivismo. **Revista Eletrônica Doxa**, Alicante, n. 21. v. I, 1998, pp. 209-220.

CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de; PEREZ, Marcos Augusto. Delineamento do direito urbanístico no Brasil. .In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich; GREGO-SANTOS, Bruno (Coord.). **Direito urbanístico: estudos fundamentais**. Belo Horizonte, Fórum, 2019, pp. 27-55.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. 7. ed. Tradução de Arlete Caetano. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

CESAR, Paulo Sérgio Mendes. Competências constitucionais do sistema federativo envolvendo funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas. **Interações**, Campo Grande, MS, v. 18, n. 3, pp. 141-157, jul/set. 2017.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Editora Ática, 2009.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC; SÃO PAULO, GUARULHOS. **Plano de desenvolvimento urbano integrado**. Região Metropolitana de São Paulo. Contributo à elaboração do Projeto de Lei. Caderno Preliminar de Proposta, 2016. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/PDUI-PMSP-ABC-GRU-contributo-ao-Caderno-Preliminar-de-Propostas.pdf>. Acesso em 10 jun. 2022.

COSTA, Marco Aurélio. Uso do Solo nas Regiões Metropolitanas Brasileiras: A governança frágil e a produção do espaço fragmentado. In: COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira. (Orgs.). **Funções Pública de Interesse Comum nas Metrôpoles Brasileira. Transportes, saneamento básico e uso do solo**. Brasília: IPEA, 2014.

COSTALDELLO, Angela Cassia. As transformações do regime jurídico da propriedade privada: a influência no direito urbanístico. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 45, 2006.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.

CRAWFORD, Colin. **A função social da propriedade e o direito à cidade: Teoria e prática atual**. Texto para Discussão, 2017.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de Direito Urbanístico**. Barueri, SP: Manole, 2004.

DIWAN, Pietra. **Raça pura: uma história da eugenia no Brasil e no mundo**. 2. ed. 4. reimp. São Paulo: Contexto, 2018.

DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. **A competência dos Estados-membros no**

**direito urbanístico:** limites da autonomia municipal. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Editora WMF Martins Montes, 2010.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar nº 872, de 07 de dezembro de 2017**. Institui o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI da Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV. Disponível em: <https://planometropolitano.es.gov.br/Media/comdevit/Legisla%C3%A7%C3%A3o/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20872.pdf>. Acesso em 05 jun. 2022.

FERNANDES JR, Edésio. Gestão metropolitana. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 7, n. 12, pp. 65-100, jan./jun. 2004.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In ALFONSIN, Betânia et. al. (Org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 03-23.

FERREIRA, Antonio Rafael Marchezan. Direito à cidade e direito urbanístico: limites e relações recíprocas. In: LIBÓRIO, Daniela Campos (Coord.) **Direito urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito à cidade**. Belo Horizonte, Fórum, 2020, pp. 229-244.

FIGUEROA, Alfonso García. La Teoría del Derecho en Tiempos de Constitucionalismo. In: CARBONEL, Miguel (org.). **Neoconstitucionalismo(s)**. Madrid: Trotta, 2003, pp.159-186.

FIX, Mariana; PAULANI, Leda Maria. Considerações teóricas sobre a terra como puro ativo financeiro e o processo de financeirização. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 39, pp. 638-657, 2019.

FRANZONI, Julia Ávila; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. Da audiência pública à sala de audiências: a judicialização da política urbana. In. COSTALDELLO, Angela Cassia et. al. **Direito administrativo urbanístico e ambiental: fronteiras a interfaces contemporâneas**. Editora CRV, Curitiba, 2017. pp. 109-136

GAMEIRO, Ian Pimentel et al. O direito entre o Estado e o Estado de direito: revisitando a teoria do direito e do Estado de Leon Duguit. **Interfaces Científicas-Direito**, v. 2, n. 3, p. 9-21, 2014.

GARSON, Sol - Regiões Metropolitanas - diversidade e dificuldade fiscal da cooperação. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 435-453, jul/dez 2009.

GOMES, Sérgio Alves. **Hermenêutica constitucional: um contributo à construção do estado democrático de direito**. 1. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2011.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GRAU, Eros. **Regiões metropolitanas: regime jurídico**. São Paulo: Editora José

Bushatsky, 1974.

GRAZIA, Grazia de. Estatuto da cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSORIO, Leticia Marques (Org.) **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileira**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.

GRAZIA, Grazia de. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, pp. 53-70, 2003.

GUIMARÃES, Angélica. A ordem jurídica urbana e o direito à cidade: uma leitura crítica sob o olhar da Constituição Federal de 1988. In: LIBÓRIO, Daniela Campos (Coord.) **Direito urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito à cidade**. Belo Horizonte, Fórum, 2020, pp. 193-227.

GUIMARÃES, Virgínia Totti. Direito à cidade e direitos na cidade: interagindo as perspectivas social, política e jurídica. **Revista de Direito da Cidade**. v. 9, n. 2, pp. 626-665, 2017.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX**. 4. ed. Tradução de Alice Junqueira Bastos, Pérola de Carvalho, Anita Guimarães. São Paulo, Perspectiva, 2016.

HART, Herbert Lionel Adolphus. **O conceito de direito**. São Paulo: Editora WMF Martins Montes, 2009.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**. São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

HOBSBAWM, Eric. J. **A era das revoluções**. 44. ed. Tradução de Maria Tereza Teixeira e Marcos Penchel. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2020a.

HOBSBAWM, Eric. J. **A era do capital**. 30. ed. Tradução de Luciano Costa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2020b.

HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional Brasileiro e as regiões metropolitanas. **Revista Brasileira Estudos Políticos**, v. 40, p. 9, 1975.

HOSHINO, Thiago de Azevedo; MOURA, Rosa. Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole. **Cad. Metrop**, São Paulo, v. 21, n. 45, pp. 371-392, mai./ago. 2019.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. 16. ed. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeções da População**. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html>. Acesso em: 11 set. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de influência das cidades: 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento**. 2020b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?edicao=30750&t=o-que-e>. Acesso em: 22, mai. 2022.

JACOBS, Jane. **Vida e morte de grandes cidades**. 3. ed. Tradução de Carlos S. Mendes Rosa. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

KELLER, Rene José. Economia Política: Direito, Estado e Relações Econômicas: a Mercantilização Jurídica como Forma de Priva(tiza)ção do Direito à Cidade. In BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. (Orgs.) **Curso de direito à cidade: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 8. ed. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Marins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LEOPOLDO, Eudes. Metropolização e nova regionalização do capital. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 22, n. 47, pp. 85-102, jan./abr. 2020.

LEVIN, Alexandre. Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089/2015) e plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumentos para a execução das políticas públicas metropolitanas. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 20, n. 51, Pp. 71-91, Setembro-Outubro/2019.

LIMA NETO, Vicente Correia; ORRICO FILHO, Rômulo Dante. A governança metropolitana na mobilidade: uma análise dos relatos estaduais. In: COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira. (Orgs.) **Funções Pública de Interesse Comum nas MetrÓpoles Brasileira**. Transportes, saneamento básico e uso do solo. Brasília: IPEA, 2014.

LIZIERO, Leonan. et. al. Entre a cooperação e a correção: como os estímulos institucionais enfraquecem o sistema federativo brasileiro previsto em 1988. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, pp. 341-365, 2020.

LIZIERO, Leonan. et. al. Federalismo e centralização no Brasil: contrastes na construção da federação brasileira. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, pp.1483-1503, 2018.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

LONGO FILHO, Fernando José. **Regiões metropolitanas**: armadilhas, democracia e governança. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

LOPES, Alberto Costa. **Notas sobre os antecedentes da gestão metropolitana na RM do Vale do Rio Cuabá**: o processo de contratação, elaboração e implementação dos PDUIs, contemplando as soluções de governança do plano, a definição dos instrumentos, os arranjos de gestão e a solução de conflitos de uso e ocupação do solo: Relatório de Pesquisa IPEA [recurso eletrônico], 2021. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10444>. Acesso em 20 jun. 2022.

MACHADO, Gustavo Gomes. **Gestão metropolitana e autonomia municipal**: dilemas das transações federativas. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2009.

MANFRED, Albert Zakharovich. **Do feudalismo ao capitalismo**. 1. ed. Tradução de Maria Luísa Borges. São Paulo: Global Editora, 1982.

MARCUSE, Peter. **¿Los derechos en las ciudades y el derecho a la ciudad. Ciudades para tod@s**. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias. Santiago de Chile: Habitat International Coalition, 2010, pp. 91-104.

MARGUTI, Bárbara Oliveira et al. **Gestão, governança e planos metropolitanos (2017-2020)**: avaliação continuada e os impactos da Lei nº 13.683/2018. Relatório de Pesquisa IPEA [recurso eletrônico], 2021. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6508>. Acesso em 20 jun. 2022.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In. HARVEY, David et al. **Cidades Rebeldes**: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. Boitempo: Carta Maior, 2013.

MEDAUAR, Odete. Panorama e evolução do Direito Urbanístico. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, et al. (Coord.). **Direito urbanístico**: estudos fundamentais. Belo Horizonte, Fórum, 2019, pp. 15-26.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. Adilson Abreu Dallari (Coord.) São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MENCIO, Mariana; LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira. Artigos 10, 11 e 12. In.

MARRARA, Thiago (Coord.) **Estatuto da Metrópole. Lei 13.089/2015 comentada.** São Paulo: FDRP/USP, 2021.

MENDES, Alexandre Fabiano. Ciência Política: O Conceito de Direito à Cidade entre o Estável e o Efêmero. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José. (Orgs.) **Curso de direito à cidade: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018.

MONTEIRO, Latussa Bianca Laranja; LOUZADA, Bruno Casotti. **O Processo de elaboração e os esforços de implementação do PDUI da região metropolitana de Vitória: o processo de contratação, elaboração e implementação dos PDUIs, contemplando as soluções de governança do plano, a definição dos instrumentos, os arranjos de gestão e a solução de conflitos de uso e ocupação do solo: complemento B: relatório de pesquisa.** 2021.

NAÇÕES UNIDAS. ONU prevê que cidades abriguem 70% população mundial até 2050. In **Nações Unidas** [online], 19 de fev. 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701>. Acesso em: 31, jul. 2021.

OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 10, pp. 322-334, 2018.

OLIVEIRA, Dinara de Arruda. **Plano diretor das cidades: visão histórica e função social – um estudo de caso do Plano Diretor de Cuiabá.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

OLIVEIRA, Edilson Luis; FRESCA, Tania Maria. Financeirização Das Empresas Da Construção Civil E Verticalização Em Londrina–Pr, Brasil. **Raega-O Espaço Geográfico em Análise**, v. 45, n. 1, pp. 07-26, 2019.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Nova Agenda Urbana.** Habitat III. 2016. Disponível em: <https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em 19 ago. 2021.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** 2015. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf). Acesso em 25 ago. 2021.

PARANÁ [Constituição (1989)] **Constituição do Estado do Paraná.** Casa Civil. Sistema Estadual de Legislação. Diário Oficial nº 3116, de 5 de outubro de 1989. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97592>. Acesso em 15 mai. 2020

PARANÁ. **Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006.** Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual. 2006. Paranaidade. Disponível em <http://www.paranacidade.org.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=65>.

Acesso em 25 abr. 2021.

PEREIRA, Carla Maria Peixoto; FONSECA, Luciana Costa da. “E que é a cidade, se não for o povo”: contribuições do modelo de democracia participativa para a concretização do Direito à Cidade. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**. 2018.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. Direito urbanístico e direito à cidade: divergências e convergências. In: LIBÓRIO, Daniela Campos (Coord.) **Direito urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito à cidade**. Belo Horizonte, Fórum, 2020, p. 181-191.

PRIORI, Angelo; POMARI, Luciana Regina; AMÂNCIO, Silvia Maria; IPÓLITO, Veronica Karina. A modernização do campo e o êxodo rural. In: PRIORI, A., et al. **História do Paraná: séculos XIX e XX [online]**. Maringá: Eduem, 2012. A modernização do campo e o êxodo rural. pp. 115-127.

QUANTA CONSULTORIA. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Tomo II, 2018. Disponível em: [https://www.modelarametropole.com.br/wp-content/uploads/2018/09/Produto-18\\_Tomo-2-1.pdf](https://www.modelarametropole.com.br/wp-content/uploads/2018/09/Produto-18_Tomo-2-1.pdf). Acesso em 05 jun. 2022.

QUINTO JR., Luiz de Pinedo. A contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil numa perspectiva comparada com a gênese da gestão urbana na Europa. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.) **A urbanização brasileira: conceitos, diálogos e práticas**, v. 2, p. 47-78, 2013.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social, **Anfip**, Brasília, 2008.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, INCT, 2015.

ROSSI, Rinaldo de Castilho. Agricultura em cidades Maias, Astecas e Incas: outra perspectiva sobre o urbano. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia**, n. 53, dez. 2021.

SANTOS, Kleidson Nascimento dos. As fontes do direito urbanístico e o papel do Conselho das Cidades na orientação dos planos de desenvolvimento urbano

integrado. In: LIBÓRIO, Daniela Campos (Coord.) **Direito urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito à cidade**. Belo Horizonte, Fórum, 2020, pp. 35-49

SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da MetrÓpole: comentários sobre a Lei nº 13.089/2015. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Buno (Orgs.) **Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole**. Brasília: IPEA, 2018a.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018b.

SÃO PAULO, Portal do Governo de. **Sancionada criação das Regiões Metropolitanas de S. José do Rio Preto e Piracicaba**. 2021. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/orgaos-governamentais/secretaria-de-desenvolvimento-regional/sancionada-criacao-das-regioes-metropolitanas-de-s-jose-do-rio-preto-e-piracicaba/>. Acesso em: 22, mai. 2022.

SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: Riscos e possibilidades. In: SARMENTO, Daniel. **Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, pp.113-146.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40. ed. rev. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SILVA, Maittí Gadioli Monteiro da; SANTOS Jr., Wilson Ribeiro dos. Aspectos da construção da gestão democrática da cidade: a participação popular e o surgimento recente dos conselhos gestores no Brasil. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, v. 18, n. 22, pp. 56-56, 2011.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. 4. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1973.

SOSA, Marisol Rodríguez; SEGRE, Roberto. O plano d Alfred Agache para o Rio de Janeiro (1927-1930): diálogo com a Escola Francesa de Urbanismo no final da década de 190. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.) **A urbanização brasileira: conceitos, diálogos e práticas**, v. 2, 2013, pp. 79-117.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos Estudos**. e. 104, v. 35, n. 1, pp. 93-109. mar. 2016.

VILLAÇA, Flávio Jose Magalhães. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.