



**Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
Curso de Pós-Graduação em Direito
Programa de Mestrado**

Lucas Pizzolatto Konzen

**ESPAÇOS PÚBLICOS URBANOS E PLURALISMO JURÍDICO:
dos bens de uso comum do povo ao direito à cidade**

Florianópolis

2010

Autor: Lucas Pizzolatto Konzen

Título: Espaços públicos urbanos e pluralismo jurídico: dos bens de uso comum do povo ao direito à cidade.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito na área de concentração Direito, Estado e Sociedade.

Orientador: Dr. Antonio Carlos Wolkmer

Florianópolis

2010

Catálogo na fonte pela Biblioteca Universitária da
Universidade Federal de Santa Catarina

K82e Konzen, Lucas Pizzolatto

Espaços públicos urbanos e pluralismo jurídico
[dissertação] : dos bens de uso comum do povo ao direito
à cidade / Lucas Pizzolatto Konzen ; orientador Antonio
Carlos Wolkmer. - Florianópolis, SC, 2010.

169 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de
Pós-Graduação em Direito.

Inclui referências

1. Direito. 2. Espaços públicos. 3. Pluralismo jurídico.
4. Direito urbanístico. I. Wolkmer, Antonio Carlos.
II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa
de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU 34

Título: Espaços públicos urbanos e pluralismo jurídico: dos bens de uso comum do povo ao direito à cidade.

Esta dissertação foi julgada adequada pela banca examinadora para a obtenção do título de Mestre em Direito e aprovada em sua forma final pela coordenação do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, na área Direito, Estado e Sociedade.

Banca examinadora:

Dr. Antonio Carlos Wolkmer (UFSC)
Presidente

Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi (UFRJ)
Membro da Banca Examinadora

Dra. Betânia de Moraes Alfonsin (PUCRS)
Membro da Banca Examinadora

Coordenador do CPGD-UFSC:

Dr. Antonio Carlos Wolkmer

Florianópolis, 23 de fevereiro de 2010.

*Aos colegas do Núcleo de Estudos e
Práticas Emancipatórias e ao seu jeito
teimosamente novo de caminhar.*

Agradecimentos

Estudar no CPGD-UFSC é um privilégio e uma responsabilidade. Significa fazer parte de uma história de crítica e reconstrução do saber jurídico escrita diariamente pela dedicação e compromisso de seus professores, funcionários e estudantes, a quem serei eternamente grato por esses anos de aprendizado. Agradeço em especial ao professor Antonio Carlos Wolkmer, não só pelas inesquecíveis lições que se refletem neste trabalho, mas também pela gentil acolhida nos momentos de dificuldades e pelo estímulo à autonomia na trajetória acadêmica. Estendo os agradecimentos a Cecília Lois, Horácio Rodrigues, José Pilati, Rogério Portanova, Sérgio Cademartori, Thais Colaço e Vera Andrade, professores com quem dialoguei mais intensamente durante o mestrado, e também à equipe da Secretaria na pessoa da Telma Vieira.

Não poderia deixar de agradecer a Eduardo Carrion e Luiza Moll, fundamentais para a escolha de cursar o mestrado na UFSC, e ao Domingos Silveira, que me apresentou o livro que faria com que eu decidisse escrever este trabalho sobre o tema dos espaços públicos urbanos.

Contei com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) durante parte do curso, à qual agradeço pelo apoio. Beneficiei-me também da compreensão do colegiado do CPGD na concessão de largo período de trancamento de curso tornando possível que eu usufruísse da bolsa do Programa ALBAN da União Européia para a realização de mestrado no Instituto Internacional de Sociologia Jurídica de Oñati. Parte importante dos frutos deste período de formação também se faz presente nesta dissertação.

Ficará para sempre guardada na memória a insuperável alegria da convivência em Floripa com a minha querida Clarissa Dri e com os já velhos amigos Paulo Berni, Marcelo Cafrune, Luiz Otávio Ribas e Larissa Boratti, bem como com os tantos que se somaram a eles, em particular os colegas Eduardo Pazinato, Ricardo Pazello, Verônica Gonçalves, Hugo Pena, Felipe Motta, Fernando Antunes, Fernando Perazzoli, Ivan Baraldi, Daniel Marchiori, Marília Budó e Marina Borges. Nossos debates, sobretudo aqueles coletivizados no NEPE, o espaço acadêmico que legamos à UFSC, alimentaram muito das ideias aqui expostas. Um obrigado especial ao Pazello, por cumprir zelosamente o papel de emissário deste mestrando tão distante da ilha na reta final de redação, e ao Luiz, que no momento em que eu mais precisava soube ser um interlocutor generoso e crítico na revisão das primeiras versões da dissertação.

O Afonso, a Rose, o Lúcio, a Luísa, e a incansável companheira de tantas aventuras, Clarissa, bem sabem que não há palavras capazes de expressar toda a minha gratidão para com eles.

*Mas eu prefiro é a rua.
A rua em seu sentido usual de “lá fora”.
Em seu oceano que é ter bocas e pés
para exigir e para caminhar.
A rua onde todos se reúnem num só ninguém coletivo.
Rua do homem como deve ser:
transeunte, republicano, universal.*

*Onde cada um de nós é um pouco mais dos outros
do que de si mesmo.
Rua da procissão, do comício,
do desastre, do enterro.
Rua da reivindicação social, onde mora
o Acontecimento.*

A rua! Uma aula de esperança ao ar livre.

Cassiano Ricardo

Resumo

Esta dissertação, de cunho teórico e interdisciplinar, analisa como funcionam, quais discursos veiculam e de que maneira interagem os paradigmas científicos de produção de saberes acerca da dimensão jurídica dos espaços públicos urbanos. Três paradigmas são identificados: na ciência do direito, o dominante paradigma dogmático e o emergente paradigma sociojurídico; e na sociologia urbana, o paradigma socioespacial. O paradigma dogmático disfarça por meio da categoria bens de uso comum do povo os conflitos sociais concernentes aos espaços públicos, ao tomar por garantido que perante eles todos são iguais. O paradigma socioespacial, ao contrário, evidencia que os espaços públicos são produzidos de modo a resultar na exclusão das presenças, ações e discursos de certos grupos não-hegemônicos; por conseguinte, em violações ao direito à cidade. Porém, o paradigma socioespacial não problematiza o papel do direito na produção do espaço urbano. Diante desse paradoxo, o paradigma sociojurídico, uma vez articulado ao paradigma socioespacial, constitui uma promissora alternativa que precisa ser fortalecida. Nesse esforço de edificação teórica, faz-se necessário resgatar a teoria do pluralismo jurídico. Do ponto de vista descritivo, a teoria do pluralismo jurídico revela que padrões de exclusão podem ser constituídos porque os espaços públicos consistem em bens permeados por intrincados arranjos de propriedade, os quais são estabelecidos por meio de uma interlegalidade de normas jurídicas tanto estatais quanto não-estatais. Do ponto de vista prescritivo, o modelo do pluralismo jurídico comunitário-participativo oferece um referencial teórico adequado à construção de arranjos de propriedade nos espaços públicos que assegurem a efetivação do direito à cidade. Uma mudança de paradigma no estudo das relações entre o direito e os espaços públicos urbanos implica um deslocamento teórico do conceito de bens de uso comum do povo ao conceito de direito à cidade.

Palavras-chave: espaço público urbano – bem de uso comum do povo – direito à cidade – pluralismo jurídico – paradigma científico.

Abstract

There are three scientific paradigms from which it is possible to depart for carrying out research on the relations between law and urban public spaces. The paradigm of legal dogmatics is dominant in legal science. According to its discourse, urban public spaces consist in people's common goods. It is taken for granted that everybody is equal in respect to them. By means of this concept, legal dogmatics disguises social conflicts over public spaces. The knowledge based upon the socio-spatial paradigm in urban sociology makes evident that public spaces are in fact socially produced in a way that results in the exclusion of non-hegemonic groups' presences, actions and discourses; therefore, in violations of the right to the city. Nonetheless the socio-spatial paradigm neglects the analysis of the role played by law on the production of space. Such a paradox can be avoided by adopting the emergent socio-legal paradigm in legal science. It constitutes in articulation with the socio-spatial paradigm a theoretical frame that must be strengthened in order to become appropriate to incorporate into the research agenda on law and urban space the question concerning public space. There is a need to come back to legal pluralism theory in this theory-building effort. From a descriptive standpoint, legal pluralism reveals that patterns of exclusion can be constituted because urban public spaces consist in valuables permeated by intricate property arrangements that are established by an interlegality of state and non-state legal norms. From a prescriptive standpoint, the model of participatory and communitarian legal pluralism offers an adequate theoretical foundation for constructing property arrangements designed to assure the effectiveness of the right to the city. The paradigm shift in the study of the relations between law and urban public spaces implies thus a theoretical move from the concept of commons to the concept of right to the city.

Keywords: urban public space – commons – right to the city – legal pluralism – scientific paradigm.

Sumário

	p.
Introdução	19
1 O discurso dogmático sobre os espaços públicos	25
1.1 <i>A dogmática jurídica como paradigma</i>	25
1.2 <i>Da dogmática jurídica à dogmática do direito urbanístico</i>	35
1.3 <i>A categoria bem de uso comum do povo</i>	45
1.4 <i>A funcionalidade do discurso</i>	56
2 A sociologia urbana e os conflitos nos espaços públicos	67
2.1 <i>A mudança de paradigma em sociologia urbana</i>	67
2.2 <i>A cidade e a teoria da produção do espaço</i>	77
2.3 <i>Lugares, processos de publicização e valores de uso</i>	87
2.4 <i>Padrões de exclusão nos espaços públicos</i>	97
3 A teoria do pluralismo jurídico e os espaços públicos	109
3.1 <i>Uma mudança de paradigma na ciência jurídica?</i>	109
3.2 <i>Inserindo o direito na teoria da produção do espaço</i>	118
3.3 <i>Espços públicos e arranjos de propriedade</i>	130
3.4 <i>Da descrição à prescrição: o direito à cidade</i>	140
Conclusão	151
Referências	155

Introdução

Neste início de milênio, a experiência urbana converteu-se em parte integrante, ordinária ou esporadicamente, do dia-a-dia da quase totalidade da população humana do planeta. As cidades constituem o centro por excelência da vida cotidiana contemporânea, destino para o qual convergem e onde se acumulam não só mulheres e homens, mas riqueza e pobreza, conflito e cooperação, medo e esperança, opressão e libertação. A ambiguidade de seus espaços vem despertando o interesse de diversos campos do saber acadêmico, a exemplo da sociologia, da geografia, do urbanismo, da antropologia, da ciência política, da economia e, mais recentemente, do direito. Aderindo a esse movimento de compreensão das transformações urbanas em curso, esta dissertação ocupa-se de um *tema* muitas vezes associado ao cerne da própria noção de cidade, um assunto ao mesmo tempo prosaico e complexo, sobre o qual todas e todos certamente conhecem algo e têm alguma coisa importante a dizer: os espaços públicos urbanos.

Através do conceito de espaços públicos urbanos procura-se abranger as ruas, praças, parques, praias e outros lugares materiais e concretos existentes nas cidades constituídos por relações sociais que tendem a potencialmente encorajar o encontro espacial das diferenças. Do reconhecimento da diversidade de saberes a respeito do assunto e de suas múltiplas dimensões decorre a exigência de *delimitação do tema*. Nesse sentido, o estudo restringe-se a focalizar os conhecimentos ditos científicos acerca de uma das dimensões dos espaços públicos urbanos: a dimensão jurídica. Para o propósito de recorte espaço-temporal da temática, leva-se em consideração o contexto brasileiro das últimas décadas unicamente como ponto de partida, referencial que a reflexão perpassa projetando-se de modo difuso no panorama mais amplo da modernidade ocidental.

O trabalho responde a um questionamento antes de ordem epistemológica que de ordem prática, voltado à problematização dos fundamentos das distintas teorias às quais se atribui a qualificação de científicas e com base nas quais se conduz ou se pode conduzir estudos empiricamente fundados a respeito do tema. Nessa esteira, o *problema central* consiste em desvendar como funcionam, quais discursos veiculam e de que maneira interagem os paradigmas científicos atualmente disponíveis de produção de saberes acerca das relações entre o direito e os espaços públicos urbanos. Colocando em outros termos essa questão: ao se pesquisar a dimensão jurídica dos espaços públicos das cidades, de quais bases teóricas é possível partir, como são

construídos os diferentes discursos e que limites e possibilidades eles apresentam?

Justifica-se a escolha do tema em virtude da crescente relevância social, política, econômica, ambiental, cultural e científica dos espaços públicos urbanos, ao que se contrapõe o relativo desinteresse por parte da ciência jurídica dominante e a notável fragilidade de seus discursos quanto ao assunto. Reside assim principalmente em dois fatores a *importância da temática para os estudos na área*. De um lado, o direito, seja enquanto ciência social, seja enquanto campo de saber prático, fatalmente lida e há de continuar a lidar de uma maneira ou de outra com toda a sorte de conflitos que hodiernamente emergem em torno dos espaços públicos urbanos. Basta citar a crescente demanda por repressão a certos comportamentos vistos como ameaças à ordem da cidade, aos quais se convencionou denominar de criminalidade, vandalismo e terrorismo; referir as dualidades consagradas no linguajar urbano entre o centro e a periferia, a favela e o asfalto, a zona turística e a não-turística; lembrar da segregação meticulosamente planejada dos condomínios fechados e conjuntos comerciais. De outro lado, o discurso jurídico tradicional sobre os espaços públicos urbanos permanece intacto em seus dogmas, mesmo em meio ao momento de profundas transformações que atravessa o assim chamado direito urbanístico, impulsionadas pelo vibrante florescimento dos movimentos sociais urbanos e pela renovação das políticas públicas estatais. Tal inércia até certo ponto surpreende, notadamente no caso do Brasil, onde na última década deu-se o advento do Estatuto das Cidades, do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, entre outras realizações de vanguarda no que se refere à política habitacional, à regularização fundiária, à gestão e ao planejamento do espaço urbano. O custo de se desconhecer as bases teóricas do discurso tradicional sobre o assunto é precisamente a sua aceitação e reprodução acrítica, do que se faz corolário a inibição das rupturas que conduzem à busca por pontos de partida diversos.

A teoria dos paradigmas científicos consiste no referencial teórico transversal do qual parte a análise elaborada nesta dissertação. Ela se referencia na contribuição fundamental de Thomas Kuhn à sociologia do conhecimento, engajando-se no esforço de traduzi-la para explicar as práticas das comunidades que operam no âmbito das ciências sociais. Dada a conhecida reticência e até objeção do autor quanto à possibilidade de fazê-lo exitosamente, pode-se dizer que a tentativa de avançar nessa direção por si só implica a utilização crítica da teoria dos paradigmas. No entanto, cabe ressaltar que inexistente neste trabalho maior

preocupação em discutir os limites da teoria dos paradigmas ou eventuais pontos de partida alternativos a ela que pudessem também servir de base teórica à análise aqui desenvolvida. Na medida em que, ao longo dos capítulos, se intenta identificar e apreciar os paradigmas científicos que guiam o estudo das relações entre o direito e os espaços públicos urbanos, o *marco teórico* desdobra-se. É enriquecido analiticamente, em um primeiro momento, pelos aportes do pensamento jurídico crítico (Warat, V. Andrade, Zuleta Puceiro, Cotterrell, entre outros) e, em um segundo momento, pelas contribuições da perspectiva crítica em sociologia urbana (autores como Gottdiener, Feagin e Merrifield, por exemplo). Nas seções finais, em que se prioriza a reflexão propositiva, aprofunda-se o horizonte teórico de modo mais específico no que concerne ao pensamento jurídico crítico, conferindo-se à teoria do pluralismo jurídico um papel protagonista (em especial, F. Benda-Beckmann, K. Benda-Beckmann, Wiber, Santos e Wolkmer).

Diante da indagação atinente aos paradigmas de produção de saberes acerca das relações entre o direito e os espaços públicos urbanos, as *respostas possíveis* de se formular assumem forçosamente cunho teórico-analítico. Não há, entretanto, preocupação de se ater ao descritivo ao explicitá-las, menos ainda de fazê-lo de modo estanque. Pelo contrário, ao se identificar e contrapor paradigmas, o que se almeja é evidenciar o prescritivo que se encontra em cada modelo de cientificidade, ressaltando dialeticamente suas inter-relações. Tampouco se pretende seguir uma postura de pretensa neutralidade valorativa na apreciação das limitações e potencialidades dos paradigmas identificados. Em que pese evidências empíricas e a práxis social constituam as provas últimas da pertinência das teorias para explicar e transformar as relações entre o direito e os espaços públicos urbanos, a tomada de posição teórica por parte do autor deste trabalho quanto aos paradigmas examinados resta inequívoca. Por esta razão o viés declaradamente propositivo ao qual se inclina a dissertação ao final.

A título de *afirmação principal* desta dissertação sustenta-se que há três paradigmas científicos dos quais é possível partir para investigar as relações entre o direito e os espaços públicos urbanos: na ciência do direito, o dominante paradigma dogmático e o emergente paradigma sociojurídico; e na sociologia urbana, o paradigma socioespacial. De acordo com o discurso da dogmática jurídica, os espaços públicos consistem em bens de uso comum do povo e, perante eles, todos são iguais. Ao desenvolver tal conceito, a dogmática acaba por disfarçar os conflitos sociais concernentes aos espaços públicos. O paradigma socioespacial evidencia que os espaços públicos são produzidos de

modo a resultar na exclusão das presenças, ações e discursos de certos grupos não-hegemônicos; por conseguinte, em violações ao direito à cidade. Porém, o paradigma socioespacial não problematiza o papel do direito na produção do espaço urbano. Diante desse paradoxo, o paradigma sociojurídico, uma vez articulado ao paradigma socioespacial, constitui uma promissora alternativa que precisa ser fortalecida. Nesse esforço de edificação teórica, faz-se necessário resgatar a teoria do pluralismo jurídico. Do ponto de vista descritivo, a teoria do pluralismo jurídico revela que padrões de exclusão podem ser constituídos porque os espaços públicos consistem em bens permeados por intrincados arranjos de propriedade, os quais são estabelecidos por meio de uma interlegalidade de normas jurídicas tanto estatais quanto não-estatais. Do ponto de vista prescritivo, o modelo do pluralismo jurídico comunitário-participativo oferece um referencial teórico adequado à construção de arranjos de propriedade nos espaços públicos que assegurem a efetivação do direito à cidade. Uma mudança de paradigma no estudo da dimensão jurídica dos espaços públicos urbanos, portanto, implica um deslocamento teórico do conceito de bens de uso comum do povo ao conceito de direito à cidade.

Quanto à *metodologia de pesquisa*, embora o tema dos espaços públicos urbanos decididamente convide à investigação empírica, o recorte específico escolhido levou ao desenvolvimento de um trabalho eminentemente teórico. Trata-se, em suma, de uma análise teórica de discursos tipicamente teóricos: os discursos científicos. Adota-se o método de procedimento monográfico, pois o tema abordado é um só, porém multifacetário, condensando aspectos jurídicos, políticos, antropológicos, urbanísticos e assim por diante. O objeto, por conseguinte, é constituído e problematizado a partir da interface entre diferentes campos do saber, de modo que a dissertação apresenta-se fortemente marcada pela interdisciplinaridade. Disciplinas que raramente costumam dialogar, a dogmática jurídica, a sociologia do direito, a sociologia urbana e a sociologia do conhecimento são mobilizadas com o intuito de oferecer subsídios para a análise. No que se refere aos métodos de pesquisa propriamente ditos, a estratégia de coleta de dados assumiu cunho estritamente bibliográfico. A literatura consultada compõe-se de livros e artigos científicos e, em menor frequência, de documentos. Obras no original em cinco idiomas (português, inglês, espanhol, francês e italiano) e algumas traduções são contempladas. O acesso às fontes de informação foi obtido por meio de bibliotecas nacionais e estrangeiras e também através de acervos bibliográficos digitais. Convém distinguir nesse conjunto, todavia, entre

duas porções da bibliografia, ainda que estas eventualmente se confundam. A primeira, à qual se designa de marco teórico, oferece fundamentos para a análise dos dados ou discursos científicos. A segunda, aquela que diz respeito aos discursos científicos objeto de análise, constitui fonte primária de dados e argumentos. A metodologia empregada produz, em consequência, uma inversão. Converte-se em objeto de análise aquilo que costuma servir como referencial teórico, a exemplo dos discursos dos doutrinadores da dogmática jurídica, dos discursos da Escola de Chicago e dos discursos da Escola Neomarxista de Lefebvre, Harvey e Castells.

Enquanto *métodos de abordagem* foram utilizados, de um lado, o método indutivo e, de outro, o método dialético. Na indução enquanto forma de raciocinar e argumentar dá-se a passagem do particular para o geral, do conhecido para o desconhecido, do visível ao invisível. No caso deste trabalho, elaborado no âmbito de um programa de pós-graduação em direito, a passagem acontece do que se conhece, isto é, a visão paradigmática dominante na ciência jurídica acerca das relações entre o direito e os espaços públicos urbanos, para o que se desconhece, isto é, como se pode abordar este objeto a partir de outros paradigmas. A dissertação também procura se mover dialeticamente, pautando-se pelos princípios da interpenetração dos contrários e da negação da negação. Inicia-se veiculando os discursos da dogmática jurídica em relação aos espaços públicos urbanos, cujo cerne está em afirmar o papel desempenhado pelo direito em assegurar a inexistência de conflitos. Prossegue-se incursionando na negação desta afirmação pela sociologia urbana. Negação que reside precisamente na afirmação dos conflitos nos espaços públicos, porém igualmente na negação da relação destes conflitos com o direito. Disso passa-se ulteriormente para o movimento de superação ou negação da negação. O direito surge no contexto sociológico, em sua complexidade, reinserido na discussão a partir de outro paradigma, em que não só os conflitos nos espaços públicos urbanos passam a ter com ele conexão, mas também as possibilidades de sua transformação.

Espelhando-se nessa linha de abordagem, o *plano de exposição* segue uma divisão em três capítulos, cada qual subdividido em quatro seções. O *primeiro capítulo* problematiza o saber jurídico dominante na modernidade brasileira quanto aos espaços públicos urbanos: a dogmática jurídica. Resgatam-se inicialmente os aspectos principais que delinham a dogmática jurídica enquanto modelo de cientificidade vigente no estudo do direito. Mostra-se que a dogmática jurídica referencia epistemologicamente os discursos sobre os espaços públicos

que emanam dos doutrinadores do direito administrativo, do direito civil e do direito urbanístico. A categoria-chave desses discursos dogmáticos é a noção de bem comum do povo, cuja funcionalidade repousa em sua capacidade de disfarçar a ocorrência de conflitos sociais quanto aos espaços públicos urbanos.

Visando explicitar esses conflitos na cidade, o *segundo capítulo* dedica-se a explorar os aportes da sociologia urbana. Estende-se a ela o conceito de paradigma com o intuito de retratar a passagem do paradigma ecológico ao paradigma socioespacial. Este último é descrito em suas feições principais através da análise das obras de Henri Lefebvre, Manuel Castells e David Harvey, destacando-se a noção de direito à cidade como ideia-chave. Com base nessas contribuições teóricas, são discutidas as potencialidades e fraquezas dos conceitos de espaço público presentes na literatura em ciências sociais, inclusive a necessidade de alguns deslocamentos à luz do paradigma socioespacial. Ao cabo, ilustram-se as recentes descobertas da sociologia urbana quanto aos padrões de exclusão nos espaços públicos urbanos e aos processos sociais que permeiam a produção do espaço nas cidades contemporâneas.

O *terceiro capítulo* enfoca as contribuições da teoria do pluralismo jurídico. De início, apresentam-se os êxitos alcançados pelo movimento direito e sociedade, tentativa de conformar um novo paradigma na ciência jurídica que tem no pluralismo jurídico um de seus pilares. Diante da constatação de que a sociologia urbana em geral negligencia a dimensão jurídica da produção do espaço urbano, discutem-se em seguida as conquistas do campo de pesquisa direito e espaço urbano, articulação entre os paradigmas sociojurídico e socioespacial que, no contexto brasileiro, está alimentando a conformação de um renovado direito urbanístico. Nas duas seções finais apontam-se duas maneiras pelas quais a teoria do pluralismo jurídico pode contribuir para o avanço e a consolidação desse emergente campo de saber no que se refere ao tema dos espaços públicos urbanos: o quadro analítico-descritivo fornecido pelo conceito de arranjos de propriedade e a proposta do pluralismo jurídico comunitário-participativo.

1 O discurso dogmático sobre os espaços públicos

Pode-se dizer que todos são iguais perante os bens de uso comum do povo.

Hely Lopes Meirelles

Este capítulo problematiza o saber jurídico dominante na modernidade brasileira a respeito dos espaços públicos urbanos. O exercício reflexivo capaz de questionar o que está disciplinarmente ordenado e oficialmente consagrado em uma dada formação social consiste em tarefa de todo pensamento jurídico que se pretenda crítico¹ (WOLKMER, 2002, p. 18). Identificar e descrever o “senso comum teórico dos juristas” (WARAT, 1979, p. 18-26) sobre determinado assunto carece de sentido se não for acompanhado da explicitação das condições de possibilidade do discurso e dos traços que caracterizam sua funcionalidade na administração dos conflitos sociais. Por isso, organiza-se a exposição em quatro momentos. De início, os aspectos delineadores do modelo de cientificidade vigente na ciência jurídica pátria são objeto de atenção. A dogmática jurídica atua como referencial epistemológico dos discursos parcelares do direito administrativo, civil e urbanístico, cujos conceitos-chave são abordados na segunda seção. Demonstra-se, na seção seguinte, que os discursos dogmáticos dos doutrinadores sobre os espaços públicos gravitam em torno da categoria bem de uso comum do povo. Ao cabo, discutem-se as limitações analíticas dessa categoria ambivalente e sua vocação ideológica: disfarçar a ocorrência de conflitos sociais quanto aos espaços públicos.

1.1 A dogmática jurídica como paradigma

Na cultura jurídica ocidental contemporânea de tradição romano-germânica², no âmbito da qual se circunscrevem em geral os países da Europa continental e da América Latina, como é o caso do Brasil, a dogmática jurídica vigora como paradigma da ciência do direito e alça-se a legislação positiva à condição de principal fonte de normatividade

¹ Conforme demonstra Wolkmer (2002), inexistindo uma teoria jurídica crítica geral e unitária, resta imprópria qualquer referência no singular à diversidade de correntes e tendências de pensamento no âmbito do direito cujo ponto em comum está na crítica à dogmática jurídica enquanto modelo dominante de saber.

² Sobre as características da cultura jurídica de tradição romano-germânica (*Civil Law*), bem como sobre suas diferenças em relação a outras tradições, em particular quanto àquela do *Common Law*, consultar David (1992).

social. Ao se afirmar o caráter paradigmático do atual modelo de cientificidade no estudo do direito, dialoga-se com o conceito circular cunhado por Kuhn (2003, p. 221), para quem um paradigma é “aquilo que os membros de uma comunidade científica partilham e, inversamente, uma comunidade científica consiste em homens que partilham um paradigma”³. No caso da dogmática jurídica, a comunidade científica⁴ é composta pelos juristas, isto é, aqueles homens e mulheres oficialmente versados na ciência do direito e autorizados a operá-la profissionalmente, sejam estes professores, magistrados, advogados ou promotores. Os juristas compartilham do consenso intersubjetivo em torno da validade de um determinado modelo de cientificidade. Em comum, possuem uma “constelação de compromissos de grupo” (KUHN, 2003, p. 228) que permite estabelecer o que constitui a ciência jurídica, o que está dentro, à margem ou fora das fronteiras da normalidade científica, quem pertence à comunidade jurídica e também qual é o papel de cada um de seus membros.

Conforme a teoria de Kuhn, os paradigmas mudam através dos tempos. As mudanças ocorrem quando “um paradigma mais antigo é total ou parcialmente substituído por um novo, incompatível com o anterior” (KUHN, 2003, p. 125). Em decorrência desse processo, podem igualmente se transformar as comunidades científicas, as ciências parciais e a própria noção global de ciência. As mudanças de paradigma⁵, entretanto, não resultam de um desenvolvimento evolutivo

³ Ao se sustentar o caráter paradigmático da dogmática jurídica, não se está fazendo mais do que seguir o caminho teórico já traçado por vários pesquisadores que estão ou estiveram filiados ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (CPGD/UFSC), a exemplo de Rocha (1985), V. Andrade (1993, 2003a, 2003b, 2003c), Wolkmer (2001, 2002) e Streck (2005). Desta produção, destaca-se V. Andrade (2003a) em virtude de apresentar uma reflexão especificamente voltada ao tema e um diálogo mais aprofundado com a obra de Kuhn. Todavia, tanto no Brasil (FARIA, 1988) quanto em outros países da América Latina (ZULETA PUCEIRO, 1981) e também na Europa (WRÓBLEWSKI, 1987; AARNIO, 1997; HAGEN, 1995), diversos autores vêm aplicando a noção de paradigma à ciência do direito.

⁴ Uma comunidade científica é composta pelos praticantes de uma especialidade científica. Ela se volta a um objeto de estudo próprio, produzindo e legitimando o conhecimento disciplinar. Seus membros submetem-se a processos similares de socialização e treinamento profissional, durante os quais absorveram praticamente as mesmas lições e a mesma literatura-padrão cujas fronteiras confundem-se com as do objeto de estudo comunitário (KUHN, 2003, p. 222-224).

⁵ O livro de Kuhn está repleto de ilustrações concretas de casos em que ocorreram mudanças de paradigma nas ciências, embora se atenha àquelas transcorridas em disciplinas do âmbito das ciências naturais. O conceito, todavia, foi estendido por outros autores às disciplinas das ciências sociais. É o caso, por exemplo, da criminologia, no âmbito da qual se identifica a mudança do paradigma etiológico para o paradigma da reação social (BARATTA, 1982; ANDRADE, V., 2003b, p. 33-61, 2003c).

e linear. Ao contrário, assemelham-se metaforicamente a revoluções⁶. Elas têm início na medida em que cresce em uma pequena parcela da comunidade científica o sentimento de que o paradigma vigente deixou de funcionar adequadamente. Esgotados os recursos da ciência normal para dar respostas a certos problemas que adquirem importância para alguns membros da comunidade científica, estes passam a recorrer a elementos estranhos ao paradigma dominante. O paradigma entra em crise, ao mesmo tempo em que emergem constelações de compromissos alternativas e conflitantes disputando a adesão do grupo de cientistas. Transita-se de um período pré-paradigmático de competição entre escolas distintas de ciência revolucionária⁷ a um período pós-paradigmático de ciência normal, em que a escola que conquistou o domínio passa a ditar os novos fundamentos científicos do campo de saber (KUHN, 2003, p. 125-228).

Em seu potencial de captar tanto o aspecto estático quanto o dinâmico do desenvolvimento científico reside a fecundidade teórica do conceito proposto por Kuhn. Aplicada à compreensão sociológica do funcionamento da dogmática jurídica, a noção de paradigma auxilia a iluminar os traços fundamentais que a identificam e sustentam enquanto modelo de cientificidade hoje dominante no estudo do direito. O caráter paradigmático da dogmática jurídica suscita a ilusão de que ela constitui o único modelo possível de ciência jurídica. Com isso, escamoteia a historicidade dos processos que lhe conformaram e lhe permitiram assumir hegemonia ao longo da trajetória da modernidade ocidental⁸. De forma paralela, esconde a virtualidade dos processos que tendem a lhe conduzir às crises, ao esgotamento e à substituição final por outro paradigma, resultante de modelos concorrentes de ciência jurídica extraordinária⁹.

A dogmática jurídica forjou-se a partir de um contexto espaço-temporal determinado, o europeu continental do século XIX, em

⁶ Kuhn denomina as mudanças de paradigma de “revoluções científicas”, em analogia proposital com as revoluções políticas. No entanto, o autor esclarece que as revoluções científicas ocorrem muitas vezes em pequena escala e não necessariamente parecem revolucionárias para quem está fora da comunidade científica atingida.

⁷ “Há escolas nas ciências, isto é, comunidades que abordam o mesmo objeto científico a partir de pontos de vista incompatíveis” (KUHN, 2003, p. 223).

⁸ A dogmática jurídica sofreu a competição de escolas que a desafiaram ao longo de sua trajetória de conquista de hegemonia paradigmática, a exemplo da Jurisprudência de Interesses e da Escola Livre de Direito.

⁹ A profusão, desde a década de 1970, de correntes e tendências de pensamento jurídico críticas à dogmática jurídica ao mesmo tempo reflete e alimenta o sentimento de esgotamento do paradigma dominante na ciência do direito. Para uma visão panorâmica dessas correntes e tendências, ver Wolkmer (2002).

consonância com as exigências e possibilidades específicas da época. O aparecimento da Escola Histórica do Direito na Alemanha está estreitamente associado à gênese desse paradigma na tradição jurídica romano-germânica (SANDSTRÖM, 2005; ANDRADE, V., 2003a). Aos representantes do juspositivismo historicista¹⁰ coube a tarefa de lançar as bases da edificação¹¹ da dogmática jurídica enquanto paradigma. O fizeram ao operar, a um, o processo de recepção¹² de uma tríplice herança jurídica – composta pela herança jurisprudencial de tradição romana, pela herança exegética de tradição medieval e pela herança sistemática de tradição moderna (FERRAZ JR., 1980, p. 02-03) – e, a dois, o processo de recepção do positivismo científico (ANDRADE, V., 2003a, p. 41-49).

Dos romanos, a dogmática jurídica incorpora a técnica de resolução de conflitos por decisões de autoridades, chamada de *jurisprudencia*. Na Roma Antiga, as doutrinas, fórmulas gerais que prescreviam diretivas para que se decidisse corretamente acerca de situações concretas, fundamentavam as decisões das autoridades. Dos glosadores das universidades medievais européias¹³, absorve as formas de raciocínio exegéticas. As compilações de textos do direito romano, a exemplo daquelas publicadas no período Justiniano e posteriormente reunidas no que se tornou conhecido por *Corpus Juris Civilis*, haviam adquirido cunho dogmático na Baixa Idade Média, constituindo o ponto de partida da exegese enquanto modalidade de argumentação jurídica. Por fim, do jusnaturalismo racionalista dos séculos XVII e XVIII, a dogmática jurídica acolhe a crença ilimitada na investigação e sistematização rigorosa através do uso da razão. Neste período, por obra da Escola do Direito Natural, a noção de sistema racional¹⁴ assumira o

¹⁰ Friedrich von Savigny é o mais célebre representante da Escola Histórica do Direito.

¹¹ Neste sentido, Ferraz Jr. (1980, p. 56) comenta que “[...] a preocupação da Escola, de dar ao pensamento jurídico um caráter científico, através da incorporação da História do Direito ao pensamento jurídico, acabou assumindo um caráter decorativo. A Dogmática foi pouco a pouco ocupando o lugar principal. A parte histórica, que corresponderia à Ciência do Direito propriamente dita, foi-se tornando uma disciplina capaz de estabelecer aquilo que era ainda utilizável, hoje, do Direito Romano. Com isso, se lhe assinalou apenas uma função preliminar e secundária em face da Dogmática [...]”.

¹² Ao se utilizar o termo processo de recepção, busca-se sublinhar a descontinuidade histórico-evolutiva entre essas tradições jurídicas e a dogmática jurídica.

¹³ Entre essas universidades, destacou-se a de Bolonha, na Itália.

¹⁴ Estiveram entre as façanhas da Escola de Direito Natural a elaboração de um sistema de direito público (este, ao contrário do sistema de direito privado, sem embasamento direto no direito romano) e a positivação do sistema de direito privado (através da codificação, tendo como obra-prima o Código Civil francês de 1804) (DAVID, 1992, p. 48-49).

papel de dogma, anteriormente atribuído aos textos romanos (FERRAZ JR., 1980, p. 19-49; ANDRADE, V., 2003a, p. 31-36).

Do positivismo científico a dogmática jurídica incorpora o ideal cientificista próprio à modernidade. Na passagem do século XVIII para o século XIX, o avanço das ciências físico-naturais ensejara condições propícias para o triunfo do cientificismo na Europa, consagrando-se a ciência moderna como a única forma possível de conhecimento e a universidade como o lugar privilegiado de sua criação e transmissão. Para os defensores do positivismo científico, cabia interpretar o mundo como universo de fatos verificáveis, dados sensíveis da experiência que se conectariam entre si em relação de causalidade. Aos cientistas, em primeiro lugar, incumbiria a tarefa de formular juízos de existência, ou seja, registrar empiricamente os fatos com a maior exatidão e meticulosidade possível; em segundo lugar, a missão de descrever objetiva e sistematicamente os fatos observados e descobrir as leis gerais responsáveis por sua conexão, abstendo-se de formular juízos de valor. O compromisso para com o ideal cientificista implicava a valorização do método e, supunha-se então, alavancaria inevitavelmente o progresso social (ANDRADE, V., 2003a, p. 38-41).

A Escola Histórica do Direito, ao processar as heranças jurisprudencial, exegética e sistemática em conformidade com os cânones de cientificidade do positivismo, logrou conferir ao direito, pela primeira vez, o caráter de ciência. O traço metodológico fundamental da ciência jurídica passa a ser a sistematicidade. No entanto, ainda que o sistema ocupe a posição de dogma central, este assume uma qualidade contingente: a historicidade. Isso significa que os sistemas jurídicos descritos pela ciência do direito, ao contrário dos sistemas descritos por outras ciências, variam de acordo com as circunstâncias de espaço e tempo, pois os fatos a serem empiricamente registrados e sistematizados em suas conexões também se modificam historicamente pela ação das sociedades humanas. A matéria-prima fática cujo registro empírico é de interesse realizar corresponde aos materiais normativos vigentes em uma determinada sociedade e em um determinado período. O papel dos juristas consiste em conferir ordem e coerência sistêmica ao conjunto aparentemente caótico de materiais normativos, o que requer, em atenção aos critérios de cientificidade, uma postura de neutralidade ético-axiológica ao se efetuar seu registro e análise exegética. Resulta dessa construção uma ciência parcial, teórico-conceitual e hermética, cujos protagonistas principais são os professores das faculdades de direito – os doutrinadores – e cujo principal produto é a doutrina.

Todavia, os representantes do juspositivismo historicista não perseguiram o ideal cientificista como um fim em si mesmo. A ciência jurídica, tal qual a *jurisprudencia* romana, era vista como uma tecnologia dotada de uma importante função social prática, um meio para alcançar fins um tanto pragmáticos¹⁵. Em que pese seu caráter descritivo, a ciência jurídica ofereceria como resultado uma série de prescrições gerais, verdades científicas sobre o conteúdo do sistema normativo descrito, veiculadas por intermédio da doutrina. Essas prescrições cientificamente fundadas (enunciadas na forma de dever-ser normativo), uma vez seguidas pelas autoridades responsáveis pela resolução de conflitos, possibilitariam a tomada de decisões corretas, seguras, previsíveis e uniformes diante dos casos concretos. O diálogo entre teoria e prática ocorreria, residualmente, por meio de decisões legislativas, no sentido de que a doutrina orientaria a formulação de novas leis¹⁶, e, primordialmente, por meio da incorporação da doutrina à motivação das decisões judiciais. Portanto, não seria competência da dogmática jurídica a tomada de decisões, mas o oferecimento de subsídios para a sua preparação (ANDRADE, V., 2003a, p. 91).

Do ponto de vista político, a neutralidade axiológica da comunidade dos juristas, perseguida em prol do ideal cientificista, atua como correia de transmissão de outro ideal, o da neutralização do poder dos juízes. Não se pode olvidar que a redução do Judiciário à incumbência de ser a “boca da lei” corresponde aos ditames da teoria da separação dos poderes. De certo modo, isso origina a ilusão ideológica da dogmática jurídica – o dogmatismo. A Escola Histórica do Direito acaba por fazer coincidir o direito vigente com o direito justo ao substituir a avaliação do conteúdo das normas pela avaliação da eficiência com que o sistema atinge os fins práticos desejáveis – certeza e segurança jurídica nas decisões. Liberados da incumbência de formular os materiais normativos, os juristas passam a assumir comportamento acrítico de adesão, acatamento e submissão ao sistema jurídico (ANDRADE, V., 2003a, p. 74-75). Porém, ao encarregar os juristas da tarefa de erigir cientificamente o sistema, a dogmática

¹⁵ Ferraz Jr. (1980, p. 55) observa que “[...] a oposição, entre teoria e *praxis* no século XIX tem, entretanto, um aspecto paradoxal: Savigny, por exemplo, nunca teve uma relação positiva com a *praxis* do dia-a-dia, que ele não chegou a conhecer. Em seus livros, aliás, não surgem citações de decisões, nem tinha ele um contato pessoal com os práticos. Apesar disso, curiosamente, ele possuía um sentido para o trabalho prático do jurista”.

¹⁶ “Comumente, os juristas dogmáticos encontram-se encarregados, por órgãos oficiais, de constituírem comissões para estudos sobre criação de leis ou reformas de códigos, fundamentados em construções dogmáticas” (ANDRADE, V., 2003a, p. 90).

jurídica possibilita a manipulação dos próprios materiais normativos pelos doutrinadores¹⁷. Por conseguinte, o domínio técnico da ciência jurídica transforma-se em um instrumento de poder.

Se com a Escola Histórica do Direito configuram-se grande parte das características que conferem identidade à dogmática jurídica, esta se completa enquanto paradigma tal como é nos dias de hoje por obra do positivismo jurídico contemporâneo (ANDRADE, V., 2003a, p. 28 e 55). Ocorre que a obra historicista carece de uma teoria consistente das fontes do direito, capaz de responder à pergunta acerca de como determinar quais são os materiais normativos vigentes em dada sociedade e espaço de tempo que importam à ciência jurídica; e de uma teoria consistente dos métodos de sistematização aplicáveis à ciência jurídica, capaz de responder à questão acerca da hierarquia das fontes do direito. A principal novidade do positivismo jurídico contemporâneo consiste justamente em oferecer respostas a essas duas indagações, por intermédio da formulação de uma teoria monista do ordenamento jurídico. Descabe afirmar que o juspositivismo historicista pressupõe o monismo jurídico. Por contingência histórica, o material normativo vigente que se apresentava para a análise dos juristas da Escola Histórica do Direito era quase que exclusivamente o direito do Estado-nação, em vias de unificação pelas monarquias absolutistas européias¹⁸. De modo diverso, os representantes do juspositivismo contemporâneo¹⁹ vinculam teoricamente o fenômeno jurídico ao Estado moderno projetando necessariamente a tese da estatalidade do direito.

Tanto o Estado-nação quanto o correlato sistema nacional de direito foram construídos à custa do esvaziamento do pluralismo político e jurídico pré-moderno (ARNAUD, 1999, p. 37-71). Ao longo da trajetória da modernidade, a abordagem monista do direito passou a predominar ao invés da pluralista, impulsionada pela crescente importância político-social da lei²⁰ enquanto comando imperativo da

¹⁷ Reabre-se assim o caminho para a ideologia e para a valoração, negado pelo ideal científico. Doutrinas divergentes sobre um mesmo tema são reflexos práticos disso.

¹⁸ Confrontando-se com a ausência de uma codificação estatal unitária na Alemanha não-unificada de seu tempo, os representantes do juspositivismo historicista têm como matéria-prima de suas sistematizações o direito romano recepcionado como vigente. Ao seu lado, eram consideradas fontes a legislação e os costumes (ANDRADE, V., 2003a, p. 61 e 65).

¹⁹ No âmbito da tradição romano-germânica, indubitavelmente Hans Kelsen configura-se como o mais influente autor entre os representantes do positivismo jurídico contemporâneo. Sobre os principais representantes da Escola e as convergências e divergências entre os modelos teóricos por eles propostos, consultar Barzotto (1999).

²⁰ “[...] Considera-se hoje, de um modo geral, nos países da família romano-germânica, que a melhor maneira de chegar às soluções de justiça, que o direito impõe, consiste para os juristas em buscar apoio nas disposições da lei. Esta tendência alcançou um sucesso decisivo

vontade soberana (LOPES, 2004). No processo histórico de fortalecimento do Estado, a definição de um conceito restrito sobre o que é o direito constituiu parte crucial do esforço para sufocar a pluralidade e torná-la, ao menos para a atividade dos doutrinadores e operadores do direito, praticamente irrelevante. Tal deslocamento foi sacramentado com o positivismo jurídico do século XX. Por um lado, os positivistas contemporâneos negam a existência de normas jurídicas que não sejam provenientes do Estado. Por outro, rejeitam as normas destituídas de juridicidade como objeto de preocupação da ciência do direito. Propõem assim uma metateoria jurídica monista²¹ segundo a qual o discurso sobre o direito torna-se necessariamente equivalente ao discurso sobre o direito estatal.

De acordo com os defensores do positivismo jurídico contemporâneo, a cada Estado soberano corresponde um ordenamento jurídico distinto. Ao Brasil enquanto Estado soberano, corresponde o ordenamento jurídico brasileiro; à Itália enquanto Estado soberano, corresponde o ordenamento jurídico italiano; e assim sucessivamente. A soberania caracteriza o ordenamento jurídico e as normas que dele fazem parte. Na medida em que o moderno Estado-nação exitosamente adquire o monopólio do exercício da violência física legítima em certo território, ou, em outras palavras, passa a deter a soberania no uso dos mecanismos de coerção, assume também a tarefa de direta ou indiretamente formular e aplicar as regras jurídicas. Destarte, a coatividade consiste na marca intrínseca da juridicidade do ordenamento, ao passo que seu conteúdo resume-se à regulamentação do uso da força pelas instituições estatais em dada sociedade.

Chama-se ordenamento jurídico ao contexto complexo de coordenação entre as normas jurídicas em seu conjunto, já que elas nunca existem isoladamente, mas sempre em inter-relação. De acordo com os artífices do juspositivismo do século XX, embora os ordenamentos jurídicos dos Estados relacionem-se entre si, internamente cada ordenamento jurídico configura um sistema de normas jurídicas dotado de unidade e completude (BOBBIO, 1999, p. 19-21 e 34-35).

no século XIX, quando a quase totalidade dos Estados membros da família romano-germânica publicou os seus códigos e se muniu de Constituições escritas” (DAVID, 1992, p. 84, tradução nossa).

²¹ É a metateoria monista do positivismo jurídico contemporâneo que será incorporada seletivamente à dogmática jurídica. Kelsen, por exemplo, pretendia depurar a ciência jurídica de seu tempo de aspectos ideológicos ou pragmáticos, tais como a moral ou a política. Influenciado pelo Neopositivismo Lógico (Círculo de Viena), acusava-a de falta de cientificismo. Para tanto, buscava oferecer através de sua Teoria Pura do Direito uma metalinguagem de controle, apontando o que a ciência jurídica deveria ser.

Isso só é possível porque o próprio ordenamento jurídico dispõe de normas jurídicas capazes de regular o processo de produção das demais normas jurídicas. O sistema normativo estrutura-se hierarquicamente, dispondo-se de forma escalonada tal qual uma pirâmide em que as normas jurídicas superiores regulam a criação das inferiores²². Por conta disso, o critério de juridicidade coincide com o critério de pertinência, a vigência²³. É jurídica a norma vigente, que pertence a um ordenamento jurídico no sentido de ter sido produzida em conformidade aos ditames do ordenamento (BARZOTTO, 1999, p. 17-20). O resultado dessa construção é a confusão entre direito e ordenamento jurídico estatal. Maximiza-se, em consequência, a ilusão ideológica da dogmática jurídica: equivale-se as normas positivadas pelo Estado ao direito justo, pois se exige a adesão do jurista ao ordenamento em sua completude.

Conquanto reconheça a historicidade das normas que são objeto de sistematização, a dogmática jurídica ostenta vocação universalista, analogamente a qualquer outro ramo da ciência moderna. Afinal, pressupõe-se que através de sua metodologia seja possível descrever o ordenamento jurídico de qualquer Estado-nação. Por conta dessas características, que em muito facilitaram sua exportação a outros contextos socioculturais, a dogmática jurídica disseminou-se enquanto paradigma para além dos limites territoriais dos principais países da Europa continental, alcançando as ex-colônias latino-americanas. Dessa maneira, também foram moldados em conformidade com a dogmática jurídica os modernos sistemas jurídicos nacionais dos Estados-nação da América Latina, incluindo o Brasil.

Retratar a identidade da dogmática jurídica significa explicitar a constelação de compromissos de grupo que norteia o trabalho da comunidade jurídica. As características historicamente construídas do paradigma desdobram-se em quatro traços fundamentais que resumem, na expressão de Warat, o senso comum teórico dos juristas:

²² Contudo, para manter a coerência do sistema, os representantes do positivismo jurídico precisam recorrer a um artifício lógico: o conceito de norma fundamental. Trata-se da norma jurídica hipotética que ocuparia o vértice do topo piramidal e determinaria o modo de produção das normas jurídicas superiores do ordenamento.

²³ Em que pese o termo *validade* seja usualmente empregado pelos autores positivistas para definir o critério de pertinência, optou-se por utilizar a expressão *vigência* em busca de maior precisão. O garantismo jurídico opera a dissociação entre os dois conceitos, reservando o vocábulo *vigência* para a norma despida de vícios formais, promulgada pelo órgão competente e de acordo com o procedimento prescrito pelas normas superiores, ao passo que o vocábulo *validade* remete à norma destituída de vícios materiais, cujo conteúdo não contraria aquele substanciado pelas normas superiores. Ver Cademartori (1999, p. 43-87).

- a) o monismo jurídico. O Estado é considerado a fonte única e exclusiva de todo o direito. Por conseguinte, o direito se identifica com as normas jurídicas positivas, no sentido de normas formalmente postas pelos órgãos estatais através de decisões legislativas, jurisdicionais ou administrativas. O conteúdo do direito muda quando o Estado decide institucionalmente modificá-lo. As fontes do direito são os atos decisórios estatais, dispostos em hierarquia. Entre essas decisões, a legislação assume o primado em relação às demais fontes, relegadas a um patamar subsidiário²⁴. Por sua vez, a legislação também se divide de forma escalonada: em primeiro lugar, interessa a Constituição; em segundo lugar, os códigos e as leis ordinárias; em terceiro lugar, os decretos e regulamentos;
- b) a racionalização técnico-formal da prática jurídico-científica. A função dos juristas consiste em descrever e aplicar as normas jurídicas vigentes em certo território e em dado período de tempo. Para que esteja capacitado a fazê-lo, exige-se do operador do direito que internalize o saber paradigmático. As práticas pedagógicas das faculdades de direito enquanto agências privilegiadas de socialização dos membros da comunidade jurídica, especialmente ao nível de graduação, atrelam-se à necessidade de contínua reprodução do paradigma. A dogmática jurídica constitui o direito a ser estudado e ensinado nas faculdades de direito, o que se reflete em diversos aspectos, a exemplo dos currículos seguidos²⁵ e dos materiais empregados nas salas de aula²⁶ durante os cursos;
- c) a busca da certeza e da segurança jurídica. O direito é uma tecnologia com a finalidade prática de possibilitar a decisão previsível e uniforme dos conflitos submetidos à autoridade judicial. Ao desempenhar função racionalizadora da atividade jurisdicional estatal, a ciência jurídica permite a supressão da arbitrariedade e assegura a igualdade na tomada de decisões concernentes a casos concretos tidos por idênticos e, em

²⁴ A jurisprudência, os costumes, a doutrina e os princípios gerais de direito são considerados fontes jurídicas meramente suplementares à legislação, a serem utilizadas em último caso.

²⁵ Cinde-se em dois o conjunto de disciplinas. Ao centro, está o núcleo de matérias dogmáticas, voltadas à análise do ordenamento jurídico e compartimentadas de acordo com os ramos da dogmática. À margem, encontra-se uma série limitada de matérias às quais se atribui caráter propedêutico por se vincularem a uma leitura pretensamente externa do ordenamento.

²⁶ Os materiais empregados costumam se resumir aos textos legislativos, em formato de código ou compilação e eventualmente comentados, ao que se complementa com o uso de manuais de doutrina e repositórios de jurisprudência.

decorrência, a justiça. A comunidade de juristas professa a convicção de que, uma vez seguidos corretamente os cânones – métodos, princípios, conceitos e institutos – próprios à ciência do direito, o resultado sempre será a obtenção de respostas seguras e inequívocas que garantam a decidibilidade²⁷ dos conflitos trazidos perante os juízes na forma de litígios individualizados. Aos advogados, doutrinadores e legisladores, cabe a função de auxiliar os magistrados a delinear conceitos e procedimentos que conduzam a uma decisão correta; e

- d) a crença na unidade lógico-formal capaz de equilibrar antagonismos e harmonizar interesses. O ordenamento jurídico é um sistema dotado de coerência interna, construído pelos juristas através da hermenêutica. Fechado em si mesmo e inteiramente autônomo, tal sistema normativo caracteriza-se pelo acabamento e completude. Depreende-se disso a ausência de lacunas e antinomias, cuja existência é apenas aparente, já que sua correção pode ser resolvida internamente por intermédio da interpretação, sem que seja preciso recorrer a elementos externos ao sistema. Afinal, se não há norma sem interpretação, os enunciados dos materiais normativos não se confundem com as normas que deles se pode extrair. Ao adotar o método sistemático na elaboração de proposições acerca do ordenamento jurídico, a ciência jurídica almeja neutralizar a diversidade de interesses concretos na formação do direito e oportunizar soluções harmônicas aos casos concretos, preservando a coesão social.

1.2 Da dogmática jurídica à dogmática do direito urbanístico

Ao se abordar a dogmática jurídica, todavia, está-se fazendo referência a um paradigma que se vincula não só a um modelo geral de ciência jurídica, mas que se materializa em diferentes desdobramentos disciplinares. A dogmática jurídica atua enquanto referencial epistemológico das condições de possibilidade dos discursos das dogmáticas parciais, a exemplo do direito civil, do direito administrativo, do direito penal e do direito tributário. Enraizadas em um tronco comum, portanto em situação de dependência paradigmática, essas disciplinas apresentam um grau apenas relativo de especificidade e autonomia, decorrente do ramo específico do direito positivo de que lidam (ANDRADE, V., 2003a, p. 20-21). A essas disciplinas

²⁷ Um dos dogmas é exatamente a proibição da não-decisão (*non liquet*) de um litígio pelo juiz.

correspondem paradigmas e comunidades jurídicas específicas, uma vez que, conforme admite Kuhn (2003, p. 223), os paradigmas e as comunidades científicas “podem certamente existir em muitos níveis”²⁸.

Afixado no tronco da dogmática jurídica e alimentado pela articulação entre dois dos mais tradicionais ramos da ciência do direito – o direito civil e o direito administrativo –, a ciência do direito urbanístico consolidou-se ao longo da segunda metade do século XX no âmbito dos países de tradição romano-germânica enquanto uma entre as diversas dogmáticas jurídicas parciais. Nesse sentido, a tarefa científica que a dogmática do direito urbanístico declara como sua é a de expor, interpretar e sistematizar o conjunto de normas e princípios do ordenamento jurídico voltados ao objeto material de que se ocupa, qual seja, a regulação da atividade de ordenação urbanística do espaço da cidade²⁹. Destarte, a ciência do direito urbanístico funda seu discurso referenciando-se epistemologicamente no paradigma vigente na comunidade jurídica, aceitando acriticamente os traços fundamentais da dogmática jurídica enquanto pressupostos de seu labor científico.

A dogmática do direito urbanístico, em sua versão pátria, conjugada às dogmáticas do direito civil e administrativo, constitui o saber jurídico dominante sobre a cidade cujo discurso interessa aqui problematizar. A despeito do momento de profundas transformações das práticas científicas no Brasil no campo de pesquisa sobre as relações entre o direito e o espaço urbano³⁰, o discurso dogmático persiste dominante. Ainda que esteja longe de refletir o atual estado da arte do assim chamado direito urbanístico brasileiro, tal discurso é continua e majoritariamente reproduzido nas faculdades de direito e utilizado pela comunidade jurídica no processamento institucional dos litígios da vida

²⁸ Entre os critérios sociológicos que se pode adotar para isolar uma disciplina e sua respectiva comunidade científica encontram-se a realização de conferências especializadas, a distribuição e discussão interna de esboços de trabalhos científicos, a existência de redes formais e informais de comunicação, as ligações entre citações de trabalhos científicos e a publicação de revistas científicas especializadas. Alguns cientistas individuais participam de diversas comunidades, simultaneamente ou em sucessão (KUHN, 2003, p. 224).

²⁹ Na definição de Silva (2008, p. 38), do ponto de vista científico o direito urbanístico busca “expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios reguladores da atividade urbanística. Seu objeto, portanto, consiste em expor, interpretar e sistematizar tais normas e princípios; vale dizer: estabelecer o conhecimento sistematizado sobre essa realidade jurídica”.

³⁰ Como se verá no terceiro capítulo deste trabalho, atualmente inexistente um pensamento monolítico no chamado direito urbanístico brasileiro. Há certo discurso sistemática e largamente reproduzido, o qual se coaduna com o paradigma dogmático. Porém, convivem com este discurso – abordando quase que o mesmo objeto, mas rejeitando os traços fundamentais do paradigma dogmático – práticas científicas emergentes não somente críticas, mas que tendem a operar a partir de outro paradigma de cientificidade.

cotidiana nas cidades, funcionando enquanto saber competente que atende aos ditames do paradigma vigente. No contexto das práticas pedagógicas e profissionais da comunidade jurídica, os manuais e tratados consistem no suporte privilegiado do discurso dogmático³¹, o que também se aplica à dogmática do direito urbanístico. Através dos manuais e tratados os doutrinadores buscam expor, interpretar e sistematizar com pretensão de completude e coerência o conjunto de normas e princípios de dado ordenamento jurídico sobre certo tema.

No Brasil, a dogmática do direito urbanístico surgiu almejando a condição de ramo autônomo da ciência jurídica um tanto tardiamente se comparado ao que ocorreu em diversos países europeus³². O marco de sua afirmação científica no cenário jurídico nacional está na publicação, em 1982, do manual de José Afonso da Silva intitulado *Direito Urbanístico Brasileiro*³³. É a primeira obra de vulto dedicada exclusivamente ao tema da regulação da atividade de ordenação urbanística no país, embora antecedida de estudos de especial significância para a formação da nova disciplina³⁴, com destaque para os capítulos pioneiros de dois tratados de autoria de Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro* e *Direito de Construir*, editados ao longo das décadas de 1950 e 1960³⁵. Ainda assim, atualmente em raros casos o direito urbanístico ocupa a condição de disciplina obrigatória da grade curricular dos cursos de graduação das faculdades de direito³⁶.

³¹ O discurso jurídico sobre determinado tema pode ter origem em diversos suportes, tais como os próprios textos legais, as sentenças e acórdãos do Poder Judiciário, as peças elaboradas por promotores e advogados, os manuais e tratados, os artigos publicados em revistas científicas especializadas, as falas dos docentes nas escolas de direito e assim por diante.

³² Na Itália, Espanha e França, por exemplo, os primeiros manuais de direito urbanístico datam das décadas de 1950 e 1960. Tais manuais foram fontes diretas de inspiração para os seus congêneres brasileiros, os quais lhes citam abundantemente.

³³ A obra surgiu das pesquisas e debates conduzidos no âmbito da disciplina de pós-graduação em direito urbanístico da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, iniciada em 1976 (SILVA, 2008, p. 17). Em 2008, foi reeditada pela quinta vez.

³⁴ Entre esses estudos, também merece menção o livro de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico* (1975).

³⁵ No livro *Direito Municipal Brasileiro*, publicado pela primeira vez em 1957, os capítulos sobre “Bens Municipais”, “Poder de Polícia do Município” e “Urbanismo e Proteção Ambiental” tratam de conteúdos do direito urbanístico. Já no livro *Direito de Construir*, publicado pela primeira vez em 1961, os conteúdos de direito urbanístico são tratados ao longo da obra na medida em que se relacionam com as regras aplicáveis às edificações na cidade. Ambos os livros foram reeditados sucessivamente desde então. O primeiro está na 16ª edição (MEIRELLES, 2008) e o segundo na 9ª edição (MEIRELLES, 2005).

³⁶ Um destes casos é o do Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina (CESUSC), em que a disciplina tornou-se obrigatória no curso de direito a partir de 2009. O direito urbanístico também aparece eventualmente como área de concentração nos cursos de mestrado em direito, como nos casos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e da Pontifícia

Ocorre que, tradicionalmente, os conteúdos do direito urbanístico não vinham sendo sistematizados no âmbito de uma disciplina específica, mas como parte do objeto muito mais extenso de dois ramos basilares da dogmática jurídica, o direito civil e o direito administrativo. É a partir dos estudos dedicados a essas disciplinas, em particular ao direito administrativo, que se forjou o discurso da dogmática do direito urbanístico, enquanto um sub-ramo das disciplinas em relação às quais persegue hoje autonomia³⁷. Nos manuais de direito civil, os quais costumam seguir a estrutura de exposição das matérias do próprio Código Civil, os conteúdos que dizem respeito ao direito urbanístico aparecem em dois momentos. Na parte geral, é de relevância o capítulo que discorre sobre os bens; na parte especial, assume importância o capítulo que versa acerca do direito das coisas³⁸. Por sua vez, nos manuais de direito administrativo, cuja estrutura de exposição das matérias não guarda relação com qualquer legislação codificada³⁹, os conteúdos atinentes ao direito urbanístico aparecem em três momentos. Inicialmente, no capítulo referente às restrições e intervenções do Estado sobre a propriedade privada; na sequência, no capítulo dos bens públicos; ao cabo, no capítulo dos poderes da Administração Pública⁴⁰.

As condições necessárias para que o direito urbanístico pudesse pretender assumir a posição de ramo dogmático autônomo, desvincilhando-se do direito administrativo e do direito civil em uma redistribuição do trabalho científico, vinculam-se à confluência de pelo menos dois fatores. A partir da década de 1950, recrudesceram os conflitos urbanos traduzidos em litígios perante os tribunais que passaram a exigir respostas seguras e previsíveis, fenômeno intimamente ligado à intensificação do processo de urbanização no

Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), ou ainda na condição de disciplina eletiva em cursos de graduação em direito, a exemplo, entre outros, da Universidade Federal do Piauí (UFPI), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e Faculdade de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

³⁷ Em geral, para os juristas dogmáticos, a questão acerca da natureza e posição do direito urbanístico é um problema que sempre guarda importância. Silva (2008, p. 40-44), por exemplo, dedica algumas páginas de seu manual ao tratamento da questão a respeito do lugar por ele ocupado na ciência jurídica, se configuraria um ramo autônomo ou um mero capítulo de outro ramo do direito.

³⁸ O Código Civil Brasileiro (Lei 10.406, de 10.01.2002) dedica o livro II da parte geral aos bens e o livro III da parte especial ao direito das coisas.

³⁹ Inexiste, no Brasil, um Código de Direito Administrativo.

⁴⁰ Com variações na estrutura e nomenclatura dos capítulos, é o que ocorre, por exemplo, nos manuais de Meirelles (2000), Mello (2000), Gasparini (2009) e Di Pietro (2009).

país⁴¹. Ademais, ao longo do período, ocorreu um aumento da complexidade e diversidade dos materiais normativos referentes ao espaço urbano, o que guarda relação com a sofisticação dos mecanismos de planejamento decorrente dos aportes do urbanismo. Diante da necessidade própria ao paradigma dogmático de sistematizar o conhecimento acerca desse conjunto de normas, os doutrinadores lançaram-se à tarefa de erigir cientificamente a disciplina.

Em termos de volume, a legislação urbanística no Brasil cresceu vertiginosamente entre as décadas de 1950 e 1990, porém isso se deu de modo bastante disperso e assistemático, por meio da edição de diversos diplomas legais de planejamento urbano nos níveis federal, estadual e, sobretudo, municipal. Entre as peças legislativas mais importantes datadas da época, destacam-se, na esfera federal, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano⁴² e, na esfera municipal, as leis que instituíram planos diretores de desenvolvimento urbano. Tais inovações legislativas significaram uma gradual reforma do ordenamento jurídico direcionada a fortalecer a intervenção estatal no desenvolvimento urbano⁴³. Nesse deslocamento, as disposições de direito civil relacionadas ao espaço da cidade progressivamente passaram a perder importância em relação às disposições do direito administrativo, embora tenham permanecido vigentes. Isso acabou por pavimentar o caminho que permitiu ao direito urbanístico emergir enquanto disciplina jurídica reguladora de uma função específica do poder público, o urbanismo.

Uma vez sistematizada a nova disciplina, os doutrinadores voltaram-se à tarefa mais ordinária de incorporação de novos materiais normativos ao sistema científico-disciplinar da dogmática do direito urbanístico. É interessante notar, por exemplo, que a promulgação da Constituição Federal de 1988 – da qual constou um pioneiro capítulo sobre a política urbana⁴⁴ – e a entrada em vigor, em 2001, do Estatuto da

⁴¹ De acordo com os dados dos censos decenais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em números arredondados a população urbana no Brasil aumentou de 18 milhões em 1950 a 140 milhões em 2000, com a taxa de urbanização saltando de 36% em 1950 para 81% da população total em 2000. Embora as estatísticas oficiais sobre a urbanização no país sejam alvos frequentes de contestação, merecendo destaque o trabalho de Veiga (2003) que sugere estarem elas superestimadas, os dados do IBGE oferecem bases seguras ao menos para a conclusão de que se está diante de um claro fenômeno de passagem de uma realidade eminentemente rural a uma preponderantemente urbana.

⁴² Lei n. 6.766, de 19.12.1979.

⁴³ Contudo, foi praticamente nulo o controle social sobre a intervenção estatal, já que, com o golpe de 1964, o Brasil mergulhou no dirigismo autoritário da ditadura militar, o que fatalmente se fez refletir em políticas urbanas nada democráticas e carentes de legitimidade.

⁴⁴ Arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

Cidade⁴⁵ – legislação que regulamentou o referido capítulo – geraram pouco impacto no discurso dos manuais de dogmática do direito urbanístico que foram reeditados posteriormente ao seu advento, em que pese tenham sido saudados enquanto sinais claros da maturidade científica alcançada pela disciplina e de sua cada vez maior utilidade social, ou até mesmo como consequência indireta do seu progresso científico⁴⁶. Em contrapartida, indiscutivelmente essas mesmas mudanças na ordem jurídico-institucional alimentaram novas práticas científicas no campo de pesquisa direito e espaço urbano no Brasil e, em certa medida, diretamente refletiram tais práticas⁴⁷.

O direito civil permanece, entretanto, como o ponto de partida do discurso da dogmática jurídica brasileira sobre o espaço urbano. As regras do Código Civil reduzem os lugares da cidade a um conjunto de bens passíveis de apropriação. Conforme prevê a parte geral do referido diploma legal, o solo urbano encontra-se dividido completa e geometricamente em uma série de fragmentos denominados bens imóveis⁴⁸. O Código estabelece, na sequência, uma dicotomia quanto à titularidade dos bens imóveis. Parte deles pode ser objeto de propriedade privada, ao passo que a outra parte configura o domínio público, cujo proprietário é o Estado, na figura dos diferentes entes federados⁴⁹. A estes bens públicos, aplicam-se, mormente, as normas do direito administrativo; àqueles privados, as do direito civil.

Ainda de acordo com a parte geral do Código Civil, os bens integrantes do domínio público sujeitam-se a um regime jurídico próprio e são classificados em três categorias: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais⁵⁰. A um, é vedada sua transformação em propriedade privada por meio de aquisição do domínio pela posse

⁴⁵ Lei n. 10.257, de 10.07.2001.

⁴⁶ É o que se depreende do cotejo das edições mais recentes dos manuais de José Afonso da Silva, *Direito Urbanístico Brasileiro*, e de Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, com as edições imediatamente anteriores à Constituição Federal de 1988.

⁴⁷ Vide o terceiro capítulo desta dissertação.

⁴⁸ Código Civil, art. 79: “são bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente”.

⁴⁹ Código Civil, art. 98: “são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”.

⁵⁰ Código Civil, art. 99: “São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público [...]”.

prolongada no tempo⁵¹. A dois, verificam-se restrições quanto a sua transformação em propriedade privada por meio de alienação. Os bens de uso comum do povo, tais como as ruas e praças, e os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da Administração, são inalienáveis enquanto perdurar sua destinação⁵², ao passo que os bens dominicais são alienáveis desde que se atenda às exigências da legislação administrativa⁵³. A três, faculta-se aos entes federados, na forma da lei, possibilitar aos particulares o uso dos bens públicos⁵⁴.

No capítulo da parte especial dedicado ao direito das coisas, o Código Civil ocupa-se das relações envolvendo os particulares quanto aos bens passíveis de se tornar propriedade privada. Sem dúvida, a propriedade privada constitui a categoria-chave do direito das coisas e, por conseguinte, é aquela que vai pautar todo o discurso da dogmática jurídica sobre o espaço urbano. De acordo com a definição plasmada no Código, a propriedade privada consiste na faculdade plena e exclusiva de usar, gozar e dispor da coisa, bem como de reavê-la do poder daquele que injustamente a possui ou detenha⁵⁵. A propriedade privada conforma a posse, segunda categoria em importância no direito das coisas, vista como o exercício fático, parcial ou pleno, de algum dos poderes inerentes à propriedade privada⁵⁶. Igualmente, a propriedade privada não só lidera o rol taxativo dos direitos reais⁵⁷ como também conforma todos os demais, na medida em que estes são reduzidos a meros desdobramentos daquela⁵⁸. Quanto aos bens do domínio público,

⁵¹ Segundo o art. 102 do Código Civil, “os bens públicos não estão sujeitos a usucapião”.

⁵² Art. 100 do Código Civil: “os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar”.

⁵³ Art. 101 do Código Civil: “os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei”.

⁵⁴ Art. 103 do Código Civil: “o uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem”.

⁵⁵ Art. 1.228 do Código Civil: “o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”.

⁵⁶ Art. 1.196 do Código Civil: “considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”.

⁵⁷ Em sua redação original, o art. 1.225 do Código Civil dispunha: “são direitos reais: I - a propriedade; II - a superfície; III - as servidões; IV - o usufruto; V - o uso; VI - a habitação; VII - o direito do promitente comprador do imóvel; VIII - o penhor; IX - a hipoteca; X - a anticrese”. A Lei n. 11.481, de 31.05.2007, acrescentou outros dois direitos reais ao elenco: a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso.

⁵⁸ “Os direitos reais distintos da propriedade (o usufruto, o uso, etc.) são ‘desmembramentos’ desta e inclusive existe um princípio de acordo com o qual esses direitos existem em número limitado (*numerus clausus*), o que significa que os particulares não podem criar (inventar) direitos reais que não estejam previstos na lei” (AZUELA, 1999, p. 223, tradução nossa).

o silêncio da parte especial do diploma legal civilista indica que a matéria já não mais lhe diz respeito.

Precisamente onde termina o discurso da dogmática civilista sobre o espaço urbano começa o discurso administrativista. Este cuida, em primeiro lugar, das intervenções impostas pelo Estado à propriedade privada urbana. Certas restrições à propriedade, a exemplo daquelas oriundas da doutrina do direito de vizinhança e do abuso de direito, são reconhecidas pelo próprio discurso civilista. Tais restrições, entretanto, distanciam-se daquelas impostas pela atividade urbanística do Estado, acerca das quais discorrem os manuais de direito administrativo. Com fundamento em normas constitucionais que asseguram a prerrogativa estatal de intervenção no domínio privado, sustentam os manuais que o poder público pode impor não só limites negativos aos poderes inerentes à propriedade privada, mas também deveres e ônus aos proprietários. Trata-se da doutrina da função social da propriedade⁵⁹. O dever de atender à função social atinge tanto o regime de atribuição quanto o de exercício do direito de propriedade, embora conviva com a ressalva doutrinária a respeito da inadmissibilidade de esvaziamento do seu conteúdo mínimo sem o pagamento de indenização. Uma série de institutos jurídicos formulados pela doutrina administrativista instrumentaliza a intervenção do Estado. Entre os mais característicos, encontram-se a desapropriação comum⁶⁰, voltada à transferência compulsória da propriedade privada ao poder público; assim como o tombamento, destinado a controlar a fruição, modificação e alienação de bens declarados de interesse público⁶¹.

Em segundo lugar, o direito administrativo trata do regime jurídico relativo ao domínio público. Partindo da classificação dos bens elaborada pelos doutrinadores civilistas, os manuais de direito administrativo centram o foco de sua atenção especificamente nos bens

⁵⁹ A Constituição Federal de 1988 garante o direito de propriedade, que deverá atender a sua função social (arts. 5º, XXII e XXIII, e 170, II e III).

⁶⁰ A desapropriação comum, de acordo com a doutrina administrativista, é aquela promovida por necessidade social ou utilidade pública, ou ainda por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro. Conta com respaldo constitucional (art. 5º, XXIV) e pode ser promovida nas hipóteses previstas na legislação específica (Decreto-lei 3.365/41 e Lei 4.132/62). Cf. a respeito Meirelles (2000, p. 548-572), Mello (2000, p. 686-726), Gasparini (2009, p. 831-879) e Di Pietro (2009, p. 157-189).

⁶¹ Os bens passíveis de tombamento, segundo a doutrina administrativista, são aqueles cuja conservação seja de interesse da coletividade em razão de seu valor histórico, artístico, paisagístico, arqueológico etc. Uma vez tombado o bem, sua utilização, conservação e circulação ficam subordinadas ao regime especial previsto na lei de tombamento do ente federativo responsável por declará-lo de interesse público. Cf., a propósito, Meirelles (2000, p. 523-529), Gasparini (2009, p. 819-823) e Di Pietro (2009, p. 137-147).

de titularidade do Estado. Os autores buscam aperfeiçoar a distinção estabelecida no Código Civil entre bens de uso comum do povo, de uso especial e dominicais, cujo critério é a destinação. Se para os doutrinadores administrativistas os bens comuns são aqueles destinados à fruição coletiva e aberta ao povo, os especiais são de acesso mais limitado e instrumentalizado para certos usos vinculados à prestação de serviços públicos, ao passo que os dominicais constituem bens passíveis de utilização para qualquer fim ou mesmo de alienação à semelhança dos bens privados. Das diferentes destinações dos bens, ou, em uma palavra, de sua afetação, decorre a diversidade de regimes jurídicos. Uma das notas que distingue os regimes jurídicos, por exemplo, é a exigência de registro imobiliário dos bens imóveis de uso especial e dos bens dominicais, imposição da qual os bens de uso comum do povo estão dispensados. Outra consiste na vedação da alienação dos bens especiais e comuns enquanto mantiverem a afetação. Eventuais mudanças da destinação dos bens, entretanto, são vistas enquanto resultado de um mero ato legal, denominado de desafetação⁶².

Em terceiro lugar, a dogmática administrativista desenvolve a doutrina relativa aos poderes da Administração Pública, entre os quais assume particular relevo, no que diz respeito à gestão do espaço da cidade, o poder de polícia administrativa⁶³. Conforme o discurso dogmático, o poder de polícia serve basicamente para impor restrições individuais em favor da coletividade, seja através de ordens e proibições preventivas, seja através de sanções repressivas. Configuram-se atributos do poder de polícia a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade. Ele é discricionário na medida em que as leis não costumam detalhar o modo e as condições de acordo com as quais os atos de policiamento devem ser praticados, remetendo ao administrador a responsabilidade de escolher livremente a oportunidade e conveniência de exercê-lo⁶⁴. É autoexecutável, pois compete à Administração executar pelos seus próprios meios as medidas e sanções inerentes à atividade de policiamento, sem precisar recorrer à aprovação

⁶² Cf. sobre o tema do domínio público Meirelles (2000, p. 471-494), Mello (2000, p. 727-742), Gasparini (2009, p. 882-925) e Di Pietro (2009, p. 667-686).

⁶³ Vale lembrar que a doutrina diferencia o poder de polícia administrativa da atividade exercida pelas corporações policiais civis ou militares. “Quando atua na área do ilícito puramente administrativo (preventiva ou repressivamente), a polícia é administrativa. Quando o ilícito penal é praticado, a polícia judiciária que age”, diz Di Pietro (2009, p. 118), esclarecendo que “a primeira se rege pelo direito administrativo, incidindo sobre bens, direitos ou atividades; a segunda, pelo direito processual penal, incidindo sobre pessoas”.

⁶⁴ A doutrina ensina que ultrapassado pelo administrador o permitido em lei e praticado o ato de polícia com abuso ou desvio de poder este se torna corrigível judicialmente.

prévia do Poder Judiciário. É coativo no sentido de que os particulares restam compelidos a obedecer às medidas determinadas pela administração, que pode ainda se valer do amparo da força pública para garantir seu cumprimento⁶⁵.

Os aportes específicos da dogmática do direito urbanístico, longe de negar os discursos emanados do direito civil e do direito administrativo, acrescentam-lhes complexidade. No bojo da disciplina foram gestados institutos jurídicos originais e correlacionados às técnicas próprias ao urbanismo moderno. É o caso das noções de perímetro urbano, plano diretor, funções urbanísticas, zoneamento de uso e aproveitamento do solo, alinhamento e loteamento do solo.

A delimitação do perímetro urbano, operada por intermédio de lei municipal, estabelece a linha divisória entre o solo qualificado como urbano e o solo rural. Em consequência da demarcação, todos os proprietários de imóveis situados no interior do perímetro passam a se sujeitar ao urbanismo enquanto intervenção do poder público. A função social da propriedade qualificada como urbana vincula-se às regras jurídicas de ordenação da cidade expressas no plano diretor⁶⁶, reconhecido enquanto instrumento básico de planejamento urbano. Através dele, a Administração determina vinculativamente os limites, deveres e ônus que os proprietários devem observar no exercício do direito de propriedade, sejam estes particulares ou entes estatais.

Conforme a dogmática do direito urbanístico, a função social desempenhada pela propriedade urbana está atrelada a um leque limitado de funções urbanísticas atribuídas aos espaços da cidade: habitação, trabalho, circulação e recreação. Desse modo, estabelecer o regime urbanístico de determinada parcela do solo implicaria preordenar sua utilização para atender a uma entre essas quatro funções urbanísticas. O expediente frequentemente adotado para tanto é o emprego nos planos diretores de técnicas de zoneamento de uso⁶⁷ e aproveitamento do solo⁶⁸, por intermédio das quais se reparte o perímetro urbano em distintas zonas destinadas a receber diferentes formas de ocupação e edificação.

⁶⁵ Cf. a respeito do poder de polícia Meirelles (2000, p. 122-131), Mello (2000, p. 666-681), Gasparini (2009, p. 126-135) e Di Pietro (2009, p. 115-120).

⁶⁶ Art. 182, § 2º, da Constituição Federal de 1988.

⁶⁷ O zoneamento de uso predetermina uma função específica para cada área da cidade, dividindo-a em zonas de uso residencial, comercial, industrial, institucional, misto etc.

⁶⁸ As técnicas de aproveitamento do solo consistem em um conjunto de critérios e índices urbanísticos que fixam a maneira pela qual se pode edificar em um terreno, tais como recuos, gabarito, taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento.

Na delimitação das zonas da cidade, o instituto do alinhamento desempenha papel marcante. Através dele, traça-se concreta e precisamente no interior do perímetro urbano a linha divisória⁶⁹ entre os imóveis incluídos na categoria de bens de uso comum do povo e os imóveis de propriedade privada ou pública especial e dominical. Em termos dogmáticos, pode-se romper a estática dessa distribuição binária do solo da cidade unicamente através de procedimentos específicos altamente formalizados, entre os quais assume destaque – para além dos já citados institutos da desapropriação e da desafetação – o loteamento do solo, na medida em que este é reconhecido pelos doutrinadores como o mecanismo normal de expansão do espaço urbanizado.

Na linguagem do direito urbanístico, as parcelas de solo urbano correspondentes aos bens imóveis privados ou públicos especiais e dominicais são reclassificadas enquanto glebas ou lotes. A gleba consiste em porção original de solo rústico, ao passo que o lote é propriamente o terreno com frente para logradouro público, dotado de infraestrutura básica e destinado à edificação. Lotear o solo, subdividindo a gleba em lotes, é uma prerrogativa do proprietário daquela, condicionada ao atendimento das exigências legais e à aprovação prévia do poder público. Entre as obrigações, encontra-se a de planejar e reservar espaços para uso comum do povo na área objeto de loteamento, os quais passam ao domínio público⁷⁰. Para a dogmática jurídica, portanto, o loteamento de uma gleba constitui o momento por excelência da criação de novos espaços públicos urbanos.

1.3 A categoria bem de uso comum do povo

O saber jurídico dominante no Brasil sobre os espaços públicos urbanos emana, sobretudo, do direito administrativo, em que pese o direito civil tenha lhe dado origem e o direito urbanístico acabamento. É que, entre os conceitos-chave da dogmática, pode-se identificar a categoria *bem de uso comum do povo* como aquela em torno da qual gravitam os discursos acerca dos espaços públicos. Neste trabalho, a fim de analisar mais detidamente o discurso dogmático sobre os espaços

⁶⁹ O alinhamento opera conjuntamente ao instituto do nivelamento, de modo que o traçado resultante não é necessariamente reto seja na dimensão horizontal, seja na vertical. O alinhamento marca, de outra parte, os limites do denominado arruamento público.

⁷⁰ Nos termos da Lei n. 6.766/79, a doutrina refere que as áreas destinadas por exigência legal às vias públicas, praças, espaços livres, edifícios públicos e outros equipamentos, constantes do projeto e do memorial descritivo, passam para o domínio público a partir do momento em que restar concluído o registro imobiliário do loteamento.

públicos, considera-se a posição dos seguintes autores e obras⁷¹: (a) Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*; (b) Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*; (c) Diogenes Gasparini, *Direito Administrativo*; (d) Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Direito Administrativo*; (e) Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*; e (f) José Afonso da Silva, *Direito Urbanístico Brasileiro*⁷². Os quatro primeiros livros elencados são de direito administrativo, ao passo que os dois últimos são propriamente de direito urbanístico. Sem prejuízo do eventual acréscimo de outros manuais e tratados relevantes à lista, acredita-se que aqueles arrolados, a partir da análise da fala de seus autores⁷³, permitem compor o discurso jurídico dominante, de modo que, “no movimento de sua enunciação, se dilua a premissa de cada qual como um emissor personalizado, para ceder lugar ao núcleo teórico comum do discurso enunciado” (ANDRADE, V., 1993, p. 17).

Em *Direito Administrativo Brasileiro*, Meirelles sugere, quanto aos bens de uso comum do povo, que “todos os locais abertos à utilização pública adquirem esse caráter de comunidade, de uso coletivo, de fruição própria do povo” (2000, p. 471). No dizer do autor,

uso comum do povo é todo aquele que se reconhece à coletividade em geral sobre os bens públicos, sem discriminação de usuários ou ordem especial para a sua fruição. É o uso que o povo faz das ruas e logradouros públicos, dos rios navegáveis, do

⁷¹ Em atenção ao propósito de selecionar uma amostra pertinente enquanto objeto de análise, a metodologia empregada remete a duas pesquisas de mestrado anteriormente conduzidas no CPGD-UFSC por Rocha (1985) e V. Andrade (1993), cujo objeto de interesse foi, respectivamente, a soberania e a cidadania. Ao selecionarem uma amostra de discursos, ambos os pesquisadores adotaram como critério a apropriação discursiva levada a cabo pelas escolas de direito ou, em outras palavras, o critério da reprodução majoritária nas salas de aula. Em termos empíricos, Rocha e V. Andrade declaram ter pesquisado a bibliografia das disciplinas de graduação pertinentes aos temas tratados constante dos currículos das principais faculdades de direito brasileiras (ROCHA, 1985, p. 19; ANDRADE, V., 1994, p. 10-11). Contudo, no caso deste trabalho, tal procedimento revelou-se inexequível na parte que diz respeito à disciplina de direito urbanístico, em face de sua habitual ausência nos currículos de graduação das principais faculdades de direito brasileiras. Por conta disso, recorreu-se supletivamente aos currículos das disciplinas eletivas de graduação e das disciplinas de pós-graduação em direito urbanístico, assim como ao material usualmente empregado pelos operadores do direito com militância profissional na área. De todo modo, a evidência mais contundente da reprodução massiva e durante um longo período de tempo dos discursos selecionados parece residir na sucessiva reedição das obras que lhes veiculam por importantes casas editoriais jurídicas nacionais.

⁷² A referência completa das obras arroladas consta da bibliografia.

⁷³ Escolheu-se empregar privilegiadamente citações diretas ao se reproduzir as falas dos doutrinadores, com o intuito de melhor preservar as particularidades do discurso de cada autor, o que parece ressaltar antes que obscurecer o núcleo teórico comum.

mar e das praias naturais. Esse uso comum não exige qualquer qualificação nem consentimento especial, nem admite frequência limitada ou remunerada, pois isto importaria atentado ao direito subjetivo público do indivíduo de fruir os bens de uso comum do povo sem qualquer limitação individual. Para esse uso só se admitem regulamentações gerais de ordem pública, preservadoras da segurança, da higiene, da saúde, da moral e dos bons costumes, sem particularizações de pessoas ou categorias sociais (p. 473). [...] No uso comum do povo os usuários são anônimos, indeterminados, e os bens utilizados o são por todos os membros da coletividade – *uti universi* –, razão pela qual ninguém tem o direito ao uso exclusivo ou a privilégios na utilização do bem: o direito de cada indivíduo limita-se à igualdade com os demais na fruição do bem ou no suportar os ônus dele resultantes. Pode-se dizer que todos são iguais perante os bens de uso comum do povo (p. 474).

De acordo com Meirelles, embora estejam à disposição da comunidade, os bens de uso comum do povo “permanecem sob a administração e vigilância do Poder Público, que tem o dever de mantê-los em normais condições de utilização pelo público em geral” (p. 474). Ao Estado caberia, portanto, a missão não só de conservá-los, mas também a de interferir como poder administrador, disciplinando e policiando a conduta do público, a fim de assegurar a sua normal utilização pelos usuários (p. 473). Qualquer utilização indevida desses bens deveria ser repelida por meios administrativos (p. 473).

Este poder-dever atribuído ao poder público, o poder de polícia, consiste na “faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado” (p. 122). Conforme Meirelles, o poder de polícia

é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual. [...] Por esse mecanismo, que faz parte de toda Administração, o Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional (p. 122). [...] A razão do poder de polícia é o interesse social e seu fundamento está na supremacia geral que o Estado exerce em seu território sobre todas as pessoas, bens e atividades, supremacia que se revela nos mandamentos constitucionais e nas normas de ordem pública, que a cada passo opõem condicionamentos e restrições aos direitos individuais em favor da coletividade (p. 123). [...] O regime de liberdades públicas em que vivemos assegura o uso normal dos direitos

individuais, mas não autoriza o abuso, nem permite o exercício antissocial desses direitos. [...] As liberdades admitem limitações e os direitos pedem condicionamentos ao bem-estar social. Essas restrições ficam a cargo da polícia administrativa. A Administração pode condicionar o exercício de direitos individuais, pode delimitar a execução de atividades, como pode condicionar o uso de bens que afetem a coletividade (p. 124).

Destarte, segundo Meirelles, o poder de polícia, se exercido adequadamente no sentido de não aniquilar as liberdades públicas individuais (p. 124), permitiria alcançar o equilíbrio entre a fruição dos direitos de cada um e os interesses da coletividade (p. 126).

Através de restrições impostas às atividades do indivíduo que afetam a coletividade, cada cidadão cede parcelas mínimas de seus direitos à comunidade e o Estado lhe retribui em segurança, ordem, higiene, sossego, moralidade e outros benefícios públicos, propiciadores do conforto individual e do bem-estar geral (p. 126).

Mello, no *Curso de Direito Administrativo*, afirma que os bens de usos comum do povo são os “destinados ao uso indistinto de todos” (2000, p. 727), “abertos à livre utilização de todos” (p. 738), a exemplo das ruas, estradas e praças.

Como o nome indica, fundamentalmente servem para serem utilizados indistintamente por quaisquer sujeitos, em concorrência igualitária e harmoniosa com os demais, de acordo com o destino do bem e condições que não lhe causem uma sobrecarga invulgar. Este é o seu uso comum. [...] Para esta utilização comum, ordinária e correspondente à própria destinação que têm (por exemplo, transitar por uma rua, sentar-se nos bancos de uma praça, tomar sol em uma praia, nadar no mar) prescinde-se de qualquer ato administrativo que o faculte ou do dever de comunicar previamente à autoridade a intenção de utilizá-los. Tal aquiescência também é prescindível se o uso, embora não seja o inerente a sua destinação principal, específica, incluir-se entre as destinações secundárias nele comportadas e, demais disto, não for de molde a determinar sobrecarga do bem ou transtorno à igualitária e concorrente utilização dos demais (por exemplo, empinar papagaio em uma praça pública). Tal uso, o comum, é que é livre a quaisquer sujeitos, independentemente da manifestação administrativa aquiescente (p. 739).

Sobre a destinação específica dos bens de uso comum do povo, Mello sustenta que

a afetação ao uso comum tanto pode provir do destino natural do bem, como ocorre com os mares, rios, ruas, estradas, praças, quanto por lei ou ato administrativo que determine a aplicação de

um bem dominical ou de uso especial ao uso público. [...] Já a desafetação dos bens de uso comum, isto é, seu trespasse para o uso especial ou sua conversão em bens meramente dominicais, depende de lei ou de ato do Executivo praticado na conformidade dela. É que, possuindo originalmente destinação natural para o uso comum ou tendo-a adquirido em consequência de ato administrativo que os tenha preposto neste destino, haverão, de toda sorte, neste caso, terminado por assumir uma destinação natural para tal fim. Só um ato de hierarquia jurídica superior, como é a lei, poderia ulteriormente contrariar o destino natural que adquiriram (p. 728).

Todavia, Mello ressalva que a variedade de usos comportados pelos bens de uso comum do povo “leva a que se indague em que condições estão abertos a esta indiscriminada utilização que lhes é característica qualificadora” (2000, p. 739). Por conta disso, afirma categoricamente que “sobredita utilização far-se-á na conformidade das normas gerais, aplicáveis a todos” (p. 740). O autor exemplifica abordando o tema da realização de comícios e passeatas:

a Administração não pode obstar às reuniões a que alude a Constituição, em locais abertos ao público, mas daí não se há de extrair que possam efetuar-se em quaisquer locais dentre os abertos ao público, ainda que isto cause sérios inconvenientes para a coletividade. Assim, se a Constituição estabeleceu que ditas reuniões independem de autorização para se efetuarem, não significou com isto que a Administração, previamente comunicada – como refere o texto –, não tenha o poder de vetar o local escolhido para tanto, desde que estribada em razões prestantes, justificáveis, e que deixe em aberto para os interessados inúmeros outros locais públicos, cuja utilização não frustre os objetivos ou a ressonância da reunião pretendida (p. 741-742).

Tais normas gerais aplicáveis a todos guardam relação direta com o poder de polícia, “a atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as ao interesse coletivo” (MELLO, 2000, p. 666). Assim, para este doutrinador administrativista, o poder de polícia visa

impedir um dano para a coletividade, que poderia resultar do exercício da liberdade e da propriedade se uma e outra não fossem contidas em limites estabelecidos à vista do propósito de harmonizá-las com os interesses da coletividade (p. 667). [...] É negativo no sentido de que através dele o Poder Público, de regra, não pretende uma atuação do particular, pretende uma abstenção (p. 668), [...] é ideia predominante a vedação de um comportamento (p. 671). Portanto, a atuação administrativa marca-se, aí, pela repressão de uma atuação antissocial. Só se

poderá considerá-la preventiva relativamente, isto é, em relação aos futuros danos outros que adviriam da persistência do comportamento reprimido (p. 672).

No que concerne aos bens de uso comum do povo, Gasparini se expressa de modo semelhante na obra *Direito Administrativo*. Estes bens, para o autor, são aqueles “pertencentes ao Poder Público (União, Estado-membro, Município, Distrito Federal)” e “usáveis, sem formalidade, por qualquer do povo” (2009, p. 883-884). A propriedade dos bens de interesse local cabe ao Município (p. 882), a exemplo das ruas, praças, áreas verdes e de lazer.

O uso e gozo desses bens é permitido a qualquer ser humano, sem distinção entre nacionais e estrangeiros, entre pessoas físicas ou jurídicas, ou entre pessoas públicas e privadas. Para esse uso e gozo nada se exige em termos de autorização ou permissão, nem, pelo menos em princípio, se cobra pela sua utilização (p. 884). [...] A utilização comum, isto é, a que é feita por qualquer do povo, sempre compatível com a destinação do bem, é marcada pela liberdade da utilização, pela igualdade de todos os usuários, e por não estar limitada no tempo. Para o uso comum, pois, não se exige qualquer outorga administrativa [...]. Além de livre, este uso é quase sempre gracioso, e, em relação a ele, todos os utentes encontram-se na mesma situação de igualdade, tratados, portanto, sem preferência de favor. Ademais, é uso sem qualquer temos ou limites prefixados (p. 925).

Gasparini destaca que “o uso e gozo, por certo, há de ser conforme a destinação do bem, [...] deve ser normal” (p. 884). Por conseguinte,

uma praça não pode ser utilizada para se estender um varal e secar roupa, nem uma rua utilizada como campo de bochas ou malhas. [...] O uso anormal deve ser prévia e detalhadamente informado à autoridade competente (art. 5º, XVI, da CF), como é o caso do uso de uma praça para a realização de um comício ou de uma rua para a promoção de uma passeata estudantil ou para a comemoração da vitória de certo time de futebol. Esse direito, no entanto, não é absoluto, pois deve ser avaliado ante o direito de outras pessoas igualmente garantido pela Constituição Federal (p. 884). [...] Essas prévias medidas são necessárias para que algumas providências quanto ao uso de certos equipamentos comunitários (hospital, funerária) e à segurança dos próprios usuários sejam tomadas. A falta delas torna ilegal a utilização, podendo, portanto, ser obstada a qualquer custo (p. 885).

Gasparini, ademais, refere que os bens de uso comum do povo são administrados pelas pessoas jurídicas que detêm sua propriedade. “No poder de administrar, por certo, só se compreende a faculdade de

utilização dos bens públicos conforme a sua natureza e destinação e as obrigações de guarda, conservação e aprimoramento” (p. 923). Do mesmo modo, aos entes estatais compete exercer o poder de polícia em relação aos bens de sua respectiva titularidade, já que o exercício da propriedade e da liberdade pelos administrados “não é ilimitado” e “deve ser compatível como o bem-estar social ou com o próprio interesse do Poder Público, não podendo, assim, constituir-se em obstáculo à realização dos objetivos do Estado ou da sociedade” (p. 126-127). É que a polícia administrativa destina-se justamente a prevenir o “surgimento (quando ainda não aconteceu) de atividades particulares nocivas aos interesses sociais ou públicos ou a obstar (paralisar, impedir) seu desenvolvimento” (p. 129).

Di Pietro, em *Direito Administrativo*, considera bens de uso comum do povo aqueles que, “por determinação legal ou por sua própria natureza, podem ser utilizados por todos em igualdade de condições, sem necessidade de consentimento individualizado por parte da Administração” (2009, p. 671). Esse tipo de uso implica pelo menos três aspectos. Primeiro, deve ser “aberto a todos ou a uma coletividade de pessoas, para ser exercido anonimamente, em igualdade de condições, sem necessidade de consentimento expresso e individualizado por parte da Administração” (p. 686). Segundo, “é, em geral, gratuito, mas pode ser excepcionalmente remunerado”. Terceiro, está sujeito ao poder de polícia, “que compreende a regulamentação do uso, a fiscalização e a aplicação das medidas coercitivas”, direcionadas à “conservação da coisa pública (coibindo e punindo qualquer espécie de ação danosa por parte dos administrados)” e à “proteção do usuário (garantindo-lhe a fruição do bem público de acordo com a sua destinação)” (p. 686).

Di Pietro enfatiza a distinção entre os usos normal e anormal dos bens de usos comum do povo. Comenta a autora que

o uso do bem público por particular nem sempre tem por objeto o mesmo fim a que ele se destina, embora deva ser sempre com ele compatível. Daí resulta a distinção, aceita por alguns autores, entre uso normal e anormal. Uso normal é o que se exerce de conformidade com a destinação principal do bem; e uso anormal é o que atende a finalidades diversas ou acessórias, às vezes em contradição com aquela destinação. [...] Se uma rua está aberta à circulação, tem uso normal; supondo-se que essa mesma rua seja utilizada, em período determinado, para realização de festejos, comemorações, desfiles, tem-se uso comum anormal, pois esses não são os fins a que normalmente se destinam tais bens. [...] As utilizações anormais só devem ser consentidas na medida em que sejam compatíveis com o fim principal a que o bem está afetado,

ou seja, desde que não impeçam nem prejudiquem o uso normal do bem. Seu exercício depende, em geral, de manifestação discricionária do poder público, podendo o ato de outorga ser a qualquer momento revogado, uma vez verificada a sua incompatibilidade com a utilização normal (p. 685).

Na obra *Direito Municipal Brasileiro*, Meirelles retoma e adapta ao contexto municipal as lições sobre o poder de polícia e os bens de uso comum do povo (2008, p. 480-513 e 309-316) acerca das quais versa seu tratado de direito administrativo. Explica o autor que

no âmbito municipal o poder de polícia incide sobre todos os assuntos de interesse local, especialmente sobre as atividades urbanas que afetem a vida da cidade e o bem-estar de seus habitantes (p. 480). [...] Deve estender-se a todos os locais públicos ou particulares abertos à frequência coletiva, mediante pagamento ou gratuitamente (p. 506). Nesses lugares a Administração Municipal dispõe de amplo poder de regulamentação, colimando a segurança, a higiene, o conforto, a moral, a estética e demais condições convenientes ao bem-estar público (p. 507).

Na visão de Meirelles, “mendicância”, “embriaguez pública” e “vadiagem” são contravenções penais e atos antijurídicos sujeitos à repressão por parte das polícias civil e militar, “mas sua prevenção cabe igualmente à polícia administrativa, através de medidas destinadas a impedir a formação de ambiente para o seu cometimento” (p. 513). Entre outras atividades que o autor menciona merecerem regulamentação e controle do poder público, estão a atuação de vendedores ambulantes e a publicidade externa. Em relação aos bens de uso comum do povo, Meirelles comenta que

o administrador do Município – o Prefeito – tem [...] o poder de utilização e o dever de conservação dos bens municipais (p. 312) [...], disciplinando e policiando a conduta do público ou dos usuários [...], a fim de assegurar a conservação dos bens e possibilitar a sua normal utilização, tanto pela coletividade quanto pelos indivíduos (p. 314). Os bens municipais de uso comum do povo, não obstante estejam à disposição da coletividade, permanecem sob a administração e vigilância da Prefeitura, que tem o dever de mantê-los em normais condições de utilização pelo público em geral (p. 316).

No entanto, constata-se que *Direito Municipal Brasileiro* confere nova roupagem à abordagem da temática dos espaços públicos urbanos. Voltando-se com maior ênfase aos conteúdos do direito urbanístico, o tratado traz inovações em relação ao discurso administrativista ao se

ocupar do instituto do alinhamento e da questão relativa à função urbanística dos bens de uso comum do povo. Sustenta o autor que

o arruamento, o alinhamento e o nivelamento constituem atribuições próprias do Município porque deles dependem o traçado, a funcionalidade e a estética da cidade (p. 444, 2008). Traduzem-se em obras e serviços diretamente executados pela Prefeitura ou simplesmente aprovados por seus órgãos técnicos para serem realizados pelos particulares interessados na formação de novos núcleos urbanos (loteamentos) ou observadas nas edificações e renovações de bairros envelhecidos (p. 444-445). [...] O que torna público o arruamento [...] (ruas, praças, locais de estacionamento de veículos, áreas livres em geral) é a oficialização pela Prefeitura por ato formal ou a notória destinação ao uso comum do povo (p. 445). [...] É ato unilateral da Prefeitura que importa uma imposição urbanística à propriedade particular, em benefício do traçado viário da cidade [...] (p. 446). [...] O alinhamento é a divisa entre o domínio público e a propriedade privada, impedindo a utilização particular de qualquer área que ultrapasse a linha fixada pela Prefeitura (p. 447). [...] O arruamento é o traçado definidor das vias públicas e espaços livres da cidade. (p. 557). [...] Não há, nem pode haver, vias e logradouros públicos como propriedade particular. Toda área de circulação ou de recreação pública é bem de uso comum do povo – e, portanto, bem do domínio público por destinação, dispensando titulação formal para o reconhecimento dessa dominialidade. [...] Não são admissíveis o arruamento privado ou mesmo a rua particular em zona urbana, porque todo o sistema viário de uma cidade é de uso comum do povo (p. 558).

Como se pode perceber, Meirelles conecta o alinhamento aos bens de uso comum do povo e o justifica em face das funções urbanísticas que lhes são atribuídas: a circulação e a recreação. De outra parte, aponta que cabe ao zoneamento de uso e ocupação do solo

estabelecer as utilizações convenientes às diversas partes da cidade e localizar em áreas adequadas as diferentes atividades urbanas que afetem a comunidade. Para tanto, classifica os usos e estabelece sua conformidade com as respectivas zonas em que se divide o perímetro urbano, visando equilibrar e harmonizar o interesse geral da coletividade com o direito individual de seus membros no uso da propriedade particular, na localização e no exercício das atividades urbanas e até na utilização do domínio público (p. 562-563). [...] O zoneamento urbano consiste na repartição da cidade e das áreas urbanizáveis segundo sua precípua destinação de uso e ocupação do solo. [...] Nessa

repartição de uso e ocupação do solo, o zoneamento urbano [...] disciplina as atividades coletivas ou individuais que de qualquer modo afetem a vida da cidade (p. 564).

Tal roupagem inovadora no modo de abordar a temática dos espaços públicos urbanos também aparece com força em *Direito Urbanístico Brasileiro*. Na obra, Silva define o regime urbanístico do solo, estabelecido pelo plano diretor, como o

conjunto de normas, instituições e institutos que disciplina sua utilização no exercício das funções de habitar, trabalhar, circular e recrear (SILVA, 2008, p. 169). [...] A expressão qualificação urbanística do solo designa a situação jurídica de determinado espaço territorial que o preordena ao exercício das funções sociais da cidade (p. 170).

O autor se preocupa em especificar, em linhas gerais, as quatro funções urbanísticas da cidade.

O solo urbano destina-se ao cumprimento das funções urbanas de habitar, trabalhar, circular e recrear. [...] Habitar é ocupar um lugar como residência. É ocupar uma casa ou um edifício para nele residir ou morar. [...] A função trabalhar, o trabalho, realiza-se nas indústrias, no comércio e nos estabelecimentos governamentais e prestadores de serviços. [...] Recrear é função urbana a que se destinam áreas institucionais, enquanto circular é função que se desempenha nas vias de circulação (p. 243).

Quanto à preordenação do espaço territorial urbano, Silva esclarece o papel que cabe ao instituto do zoneamento na atribuição do regime urbanístico.

O zoneamento pode ser entendido como um procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal. Ou: destinado a fixar as diversas áreas para o exercício das funções urbanas elementares (p. 241). [...] Numa cidade desordenada esses usos desenvolvem-se promiscuamente, com grande prejuízo ao bem-estar da população. Daí porque o urbanismo moderno propõe zonificar os conglomerados urbanos, [...] estabelecendo zonas de uso mais ou menos separadas (p. 245).

Dito isso, o autor conecta os espaços públicos da cidade especificamente às funções urbanísticas de circulação e recreação. Para tanto, equipara a categoria bens de uso comum do povo, em termos de direito urbanístico, com o conceito jurídico de logradouro público, para em seguida distinguir os diferentes tipos de logradouros⁷⁴, entre os quais

⁷⁴ Os diferentes tipos de logradouros são as “ruas, avenidas, praças, largos, praias, parques, jardins, alamedas, túneis, pontes, viadutos, galerias, travessas, ladeiras, escadarias, becos, pátios” (SILVA, 2008, p. 308).

destaca aqueles dois que sintetizam os demais: as ruas e as praças. As ruas são conceituadas como os espaços urbanos que constituem o sistema viário, “meio pelo qual se realiza o direito à circulação, que é a manifestação mais característica do direito de locomoção, direito de ir e vir e também de ficar” (p. 183). Reduzidas ao conceito jurídico de vias urbanas, as ruas consistem no “espaço destinado à circulação de veículos ou de pedestres” (p. 201).

Elas são espaços bloqueados por edificação, muros ou mesmo cercas, destinados ao exercício da função de circular nos núcleos urbanos. Sua característica básica está precisamente na predisposição para receber assentamento da população em suas margens. Pode-se dizer, pois, que via urbana é toda via de circulação compreendida dentro do perímetro urbano ou dentro de zona urbanizada (p. 200-201)

Se a rua é o espaço funcionalizado para a circulação, a praça enquanto conceito jurídico vincula-se, na visão de Silva, à função urbanística de recreação. Nas suas palavras, “a função da praça não é tanto a circulação, mas a permanência, o lazer e atividades cívico-religiosas (p. 204). Ambos, de todo modo, são áreas não-edificáveis do domínio público, “espaços que, por determinação de planos ou normas urbanísticas, não devem receber edificações, porque são destinados a cumprir outras funções sociais da cidade” (p. 272).

Na obra de Silva, a delimitação entre os espaços públicos urbanos e os espaços privados assume maior precisão conceitual, na medida em que o instituto do alinhamento é associado ao conceito de logradouro, correspondente por sua vez ao de bem de uso comum do povo. Assim, o alinhamento configura “a linha divisória entre o terreno de propriedade particular e o logradouro público” (p. 212).

O traçado das vias urbanas envolve o confronto entre o domínio público, que as caracteriza, e o domínio privado dos lotes, edificados ou não, que confinam com elas. A delimitação entre esses dois domínios é função urbanística, que compreende a faculdade de estabelecer o traçado do sistema viário bem como a de fixar a linha divisória entre o terreno de propriedade particular e o logradouro público – delimitação, essa, que se caracteriza pelo alinhamento (p. 211).

Por fim, Silva busca enfatizar o caráter de bens de uso comum do povo e as funções urbanísticas das ruas, praças e logradouros assemelhados, sem olvidar de mencionar o poder de polícia administrativa.

As vias urbanas são bens de uso comum do povo, [...] são espaços preordenados ao cumprimento da função urbana de

circular, que é manifestação do direito fundamental de locomoção. [...] Esse direito estende-se de modo geral a todos os logradouros públicos, que são bens de uso comum do povo. [...] Certo é que uns são mais adequados à circulação, como as ruas, avenidas, estradas e caminhos; outros destinados à permanência, ao descanso, ao lazer, como as praças, os jardins e as áreas verdes públicas. [...] Ressalvadas, pois, as restrições de trânsito, ninguém poderá ser impedido do direito de transitar e permanecer neles. [...] A administração – claro está – tem o poder de estabelecer a regulamentação do uso dos logradouros públicos, inclusive, certamente, das vias urbanas (p. 218). [...] Há, porém, limites a esse poder regulamentar da Administração, que precisamente se situam no respeito ao direito de todos ao uso do bem, segundo a sua destinação específica (p. 219).

Diante do exposto, percebe-se que, do ponto de vista da dogmática jurídica, as ruas, praças e parques, assim como outras espécies limitadas de logradouros urbanos, consistem em bens do domínio público que se enquadram sob a categoria bens de uso comum do povo. Trata-se de uma categoria que emerge das distinções entre os bens formuladas pelos civilistas, mas cujo conteúdo adquire pleno sentido na voz dos doutrinadores administrativistas, ao ser suplementado pelo conceito de poder de polícia. Por fim, os aportes específicos dos doutrinadores do direito urbanístico conferem à categoria traços mais precisos e adequados ao contexto da cidade, tanto através da funcionalização urbanística dos bens de uso comum do povo como através de sua delimitação físico-espacial pelo instituto do alinhamento.

1.4 A funcionalidade do discurso

O exercício analítico de redução conceitual das falas personalizadas dos diversos doutrinadores revela que está no núcleo teórico comum do discurso por eles enunciado a ideia de que os espaços da cidade obedecem à dicotomia público/privado. De um lado, enquanto espaços privados urbanos – em relação aos quais se atribui aos proprietários o poder de excluir certas presenças, usos e discursos –, encontram-se os terrenos e construções do domínio privado em sentido estrito (propriedade privada individual ou condominial) conjuntamente às propriedades estatais em sentido estrito (bens dominicais e bens de uso especial). As funções urbanísticas a serem cumpridas pelo espaço privado são a de habitação e a de trabalho, este é o seu uso normal. De outro lado, rigorosamente separados no território em relação aos espaços privados, encontram-se, enquanto espaços públicos urbanos, os

logradouros públicos, que constituem bens de uso comum do povo. Em relação a estes, é vedado excluir certas presenças, usos e discursos, pois se faculta a qualquer membro da coletividade a condição de usuário, em igualdade de condições e sem qualquer discriminação quanto aos demais, pois em tese o acesso está aberto a todos. Quanto ao uso normal, a circulação e a recreação consistem nas funções urbanísticas desempenhadas pelo espaço público.

Contudo, na visão da dogmática jurídica, a faculdade de acesso ao espaço público pode ser livremente exercida por qualquer um do povo desde que em conformidade com a afetação do bem de uso comum em questão, ou seja, de acordo com o tipo de uso normal ao qual está destinado. Ao Estado, na qualidade de proprietário dos bens de uso comum do povo, compete atuar de pelo menos três maneiras distintas no que diz respeito a assegurar que tais espaços mantenham-se condizentes com a sua afetação. Primeiro, cumpre ao Estado definir qual é a afetação específica de cada bem de uso comum do povo e, inclusive, decidir por sua eventual desafetação. Segundo, cabe-lhe exercer o poder de polícia administrativa, com o intuito de regulamentar e fiscalizar os usos a fim de que permaneçam em adequação à destinação normal do bem, coibindo comportamentos tidos por abusivos ou antissociais. Terceiro, é prerrogativa estatal decidir sobre como organizar fisicamente o espaço público (os aspectos envolvendo arquitetura e traçado, mobiliário urbano⁷⁵, pavimentação) e também sobre sua conservação⁷⁶, sempre tendo em consideração a afetação do bem. Dessa maneira, incumbe ao Estado – em especial, ao poder executivo municipal – a tarefa de assegurar o equilíbrio e a harmonia entre o interesse coletivo e a fruição das liberdades individuais.

Em consonância com o saber jurídico paradigmático os espaços públicos urbanos configuram-se propriedades de livre acesso. Perante os bens de uso comum do povo, todos são considerados iguais. A categoria pode ser compreendida, destarte, enquanto a antítese da propriedade privada. Esta costuma ser definida como a relação social em que se garante a um indivíduo (proprietário) o direito de excluir outros (não-

⁷⁵ O mobiliário urbano compreende itens como sinalização (placas de trânsito, números, nomes de ruas), elementos aparentes da infraestrutura urbana (postes, hidrantes), comodidades públicas (cabines telefônicas, caixas de correio, cestos de lixo, abrigos de ônibus, parquímetros, bancos de jardim, bebedouros públicos, postos de informações, sanitários públicos, bancas de jornal, guaritas, quiosques, relógios etc.) e monumentos.

⁷⁶ A conservação dos espaços públicos diz respeito a questões como os cuidados com a aparência da paisagem dos logradouros públicos, a execução dos serviços de limpeza pública, a poda de jardins, canteiros e árvores, a manutenção do mobiliário urbano.

proprietários) do uso e dos benefícios de uma coisa (MACPHERSON, 1978, p. 5). Por conta desse aspecto, mesmo em uma abordagem dogmática, é plausível fazer referência aos bens de uso comum do povo tratando-os como uma forma de não-propriedade, já que a suposta qualidade do livre acesso sugere precisamente a impossibilidade de um indivíduo eventualmente vir a ter o direito de excluir outros do uso desses bens ou dos benefícios que proporcionam. Em suma, o conceito de bem de uso comum do povo supõe que é vedada a privatização do espaço assim qualificado, no sentido de que este não pode ser convertido em propriedade privada. Isso explica tanto a inalienabilidade quanto a proibição de aquisição pela posse prolongada no tempo e a dispensa de registro destes bens. Em última análise, os bens de uso comum do povo não poderiam ser transformados em mercadoria.

A coexistência das noções de propriedade privada, propriedade condominial, propriedade estatal (bem dominical/especial) e bem de uso comum do povo como categorias de descrição dogmática dos regimes jurídicos aplicáveis aos distintos espaços de cidades capitalistas, no contexto de um mesmo ordenamento jurídico, revela-se um tanto paradoxal. Essa classificação, entretanto, corresponde fielmente ao quadro conceitual mais frequentemente empregado tanto na ciência jurídica quanto na economia ou na ciência política para analisar os regimes de propriedade em geral. O modelo teórico clássico distingue entre quatro grandes categorias significativas: a) propriedade privada individual; b) propriedade condominial; c) propriedade estatal; e d) propriedade de livre acesso (não-propriedade)⁷⁷. Não obstante, o modelo das “quatro grandes categorias” vem sendo recentemente desafiado por diversos pesquisadores, os quais argumentam que tal quadro teórico reduz a complexidade de modo enganoso e compõe um ponto de partida demasiado pobre para a teorização. A despeito de sua pretensão universalista, ele se funda largamente em categorias jurídicas pertinentes ao contexto liberal ocidental, entre as quais a noção de propriedade privada individual se mostra a mais importante, na medida em que constitui o elemento vital das economias de livre mercado. Reforça a dicotomia público/privado e estabelece uma espécie de hierarquia entre as categorias ao sugerir que, entre os distintos tipos de regime, o da propriedade privada é aquele que segue rigorosamente a lógica do mercado e, por conta disso, o único capaz de garantir o uso realmente

⁷⁷ A título de exemplo pode-se dizer que tal quadro teórico espelha as diferentes terminologias empregadas pela jurista Carol Rose (1991), pelo economista Daniel Bromley (1991) e pelo cientista político Crawford Macpherson (1978).

eficiente dos recursos (BENDA-BECKMANN, F.; BENDA-BECKMANN, K.; WIBER, 2006, p. 1-14).

Se nas cidades do capitalismo a propriedade privada consiste no espaço privado de exclusão assegurado pela ordem jurídica estatal, o bem de uso comum do povo seria necessariamente o seu reverso, o que implica em sua caracterização pelo saber jurídico dominante como espaço público de inclusão, corroborado pelo direito oficial. Nesse sentido, o papel desempenhado pelo Estado, seja na definição de usos normais, seja no exercício do poder de polícia, seja na organização física e conservação dos bens de uso comum do povo, não conduziria em absoluto a desigualdades sociais quanto à apropriação do espaço público. Ao contrário, o Estado atuaria enquanto mero garante de uma espécie de regra de ouro da boa convivência social, segundo a qual cada um pode gozar ao máximo seu direito de liberdade individual, até o limite da razoável compatibilidade com o respeito ao direito dos demais de fazer o mesmo. Do ponto de vista liberal, recursos de acesso aberto a todos, como é o caso dos espaços públicos, são indesejáveis, pois implicam no incentivo ao uso individual abusivo e podem redundar, ao cabo, na destruição do próprio recurso (o que se tornou conhecido na literatura por “tragédia dos bens comuns”⁷⁸). Devido a isso, os espaços públicos urbanos devem ser residuais em relação à totalidade dos espaços da cidade e, ainda assim, nestes lugares os usos em comum precisam ser fortemente regulados pelo Estado.

Evidencia-se, nesse ponto, uma construção ideológica no sentido de uma inconsciente expressão de ideias e crenças subjacentes a uma particular representação da realidade. A dogmática jurídica acaba por sustentar ideologicamente a ideia de que, no espaço público urbano contemporâneo, somente pode existir coesão, harmonia e ausência de conflito; ou, ao menos, supõe que, embora verificada empiricamente a ocorrência concreta de conflitos, estes se reduzem a uma dimensão individual. Não se poderia falar propriamente em conflitos sociais, mas apenas de conflitos decorrentes do comportamento desviante de alguns membros da coletividade, uma minoria que escolhe exercer sua liberdade individual de maneira abusiva ou antissocial. Tais comportamentos seriam prejudiciais à própria coletividade, já que comportariam riscos à preservação do caráter público dos espaços assim qualificados pelo direito estatal.

⁷⁸ Assim era intitulado o artigo escrito por Hardin (1968) que conferiu fama à expressão.

À primeira vista dotada de carga emancipatória e, talvez por isso, escassamente problematizada⁷⁹, a categoria bem de uso comum do povo, central ao discurso da dogmática jurídica, inequivocamente acaba por contribuir para disfarçar a ocorrência de conflitos sociais quanto aos espaços públicos urbanos. Em si, ela simplesmente nega a possibilidade de conflito social, ao tomar por garantida uma situação de igualdade estática e perene, abstraída da concretude espaço-temporal da vida cotidiana. A dogmática jurídica não elimina os conflitos criando harmonia onde havia desarmonia, mas os disfarça, tornando-os suportáveis, ao trazê-los para o plano das conceptualizações (WARAT, 1979, p. 137). O emprego da categoria bens de uso comum do povo conduz à ilusão da dissolução das contradições sociais entre a pluralidade de classes e grupos que compõem a sociedade, no exato momento em que lhes fragmenta, dispersa e oblitera. Este é o traço marcante da funcionalidade do conceito de bem de uso comum do povo na administração dos conflitos sociais: sua capacidade de negá-los, para depois reduzi-los a litígios jurídicos atomizados.

Se a redução dos conflitos sociais a conflitos jurídicos interindividuais, operada através da formulação da categoria bem de uso comum do povo, consiste em parte essencial do discurso jurídico dominante sobre os espaços públicos urbanos, a funcionalidade deste, no sentido de criar as condições para a decidibilidade dos litígios, repousa em outros elementos. Determinar em que consiste o uso abusivo do bem de uso comum do povo, ou em que medida o exercício da liberdade individual se torna antissocial, é tarefa que a categoria bem de uso comum do povo mostra-se incapaz de realizar por si só. Neste aspecto, ela silencia, já que deixa de apontar critérios para resolver os conflitos jurídicos individualizados, o que desencadearia uma situação de discricionariedade estatal escassamente controlável judicialmente e de todo contrária ao ideal dogmático de certeza e segurança jurídica. Tais critérios, capazes de preencher os vazios de significado da categoria bem de uso comum do povo, são oferecidos pelos aportes da dogmática do direito urbanístico. Mais precisamente, estão vinculados à funcionalização urbanística dos espaços públicos. É neste ponto que a

⁷⁹ Novas práticas científicas no campo de pesquisa direito e espaço urbano no Brasil, entretanto, têm problematizado a categoria bem de uso comum do povo, embora isso venha ocorrendo muito mais em relação à questão da moradia do que propriamente em relação à questão do espaço público. Inclusive importantes mudanças na ordem jurídico-institucional foram obtidas, como é o caso da Medida Provisória n. 2.220, de 04.09.2001, que dispõe sobre a Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia como instrumento de regularização fundiária de ocupações consolidadas de imóveis públicos em áreas urbanas.

noção de uso normal dos espaços públicos atrelada às funções urbanísticas de circulação e recreação aparece na condição de ideia-chave.

Perquirir as fontes da diferenciação funcional dos espaços de que trata a dogmática do direito urbanístico remete à incorporação acrítica por parte deste do senso comum teórico da ciência em relação à qual se encontra estreitamente vinculado, o urbanismo. Nessa direção, é oportuno discutir brevemente a visão veiculada pelos manuais de direito urbanístico sobre alguns temas centrais. A um, a distinção entre urbanização e urbanismo. A dois, a relação entre o direito urbanístico e a ciência do urbanismo. A três, a adoção pelo urbanismo moderno do ideal da segregação funcional enquanto uma de suas premissas básicas.

Logo nas primeiras páginas dos manuais de direito urbanístico⁸⁰, surge a distinção entre a urbanização enquanto processo social espontâneo de crescimento desordenado das aglomerações humanas e o urbanismo como atividade de intervenção do poder público com o objetivo de ordenar os espaços habitáveis. Em síntese, a urbanização – entendida como fenômeno próprio às cidades da modernidade – é tida como a causa dos problemas urbanos, ao passo que o urbanismo é encarado como a solução para tais problemas. Veja-se, por exemplo, o que diz Silva (2008, p. 21-22):

A urbanização gera enormes problemas. Deteriora o ambiente urbano. Provoca desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e saneamento básico. Modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana. A solução destes problemas obtém-se pela intervenção do poder público, que procura transformar o meio urbano e criar novas formas urbanas. Dá-se então a urbanificação, processo deliberado de correção da urbanização. [...] A urbanização criou problemas urbanos que precisavam ser corrigidos pela urbanificação, mediante a ordenação dos espaços habitáveis, de onde se originou o urbanismo como técnica e ciência.

O urbanismo vai ser definido nos manuais de direito urbanístico como o “conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade” (MEIRELLES, 2008, p. 522). Note-se que, tal qual o direito, o urbanismo é concebido como algo essencialmente proveniente do Estado e, ademais, a ele se atribui igualmente o status de ciência. Mas não é só isso. Conforme se apressam em pontuar os doutrinadores, as normas jurídicas estatais são imprescindíveis ao urbanismo, já que o

⁸⁰ É o caso das obras de Silva (2008) e Meirelles (2008).

êxito da atuação urbanística depende de sua imposição legal. Afinal, a norma urbanística “é um método de transformação da realidade, de transposição daquilo que será a realidade do futuro àquilo que é a realidade atual” (SILVA, 2008, p. 53). É como se o urbanismo e o direito urbanístico, ambos incluídos nas medidas estatais capazes de oferecer respostas para os problemas acarretados pelo fenômeno da urbanização, não fossem partes constitutivas deste mesmo processo.

Todavia, a relação entre direito urbanístico e urbanismo, nas falas dos juristas dogmáticos, pressupõe que o primeiro esteja ao serviço do segundo. Subordinado ao urbanismo, o direito urbanístico absorve sem maiores reflexões as construções ideológicas daquele, como é o caso da noção de funções urbanísticas da cidade. Tanto Silva (2008) quanto Meirelles (2008) não só reproduzem o ideal de dissociação e segregação entre quatro funções urbanas (habitação, trabalho, circulação, recreação), como também acabam por equiparar tais funções urbanísticas às funções sociais da propriedade urbana e da própria cidade. A fonte discursiva dessa repartição funcional da cidade, conforme admitem os próprios doutrinadores, não é outra senão o manifesto urbanístico mundialmente conhecido por Carta de Atenas, publicado pelo urbanista francês Le Corbusier em 1941⁸¹. O documento, um repositório das recomendações aprovadas pelo IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM)⁸², constitui a expressão máxima das aspirações do urbanismo moderno e de seu rígido modelo funcional de cidade-organismo, moldada pelas técnicas e princípios cientificamente estabelecidos de planejamento urbano, supostamente capazes de assegurar a convivência sã e ordenada dos indivíduos no espaço das cidades⁸³.

Uma vez carregada de conteúdo, a categoria bem de uso comum do povo torna-se, aí sim, capaz de operar com êxito a redução da complexidade social e exercer utilidade prática na regulação jurídica da cidade. Porém, as escolhas valorativas dos doutrinadores quanto ao conteúdo da categoria bem de uso comum do povo restam solenemente obscurecidas na medida em que o conceito em si é apresentado enquanto construção puramente normativa. Trata-se de uma daquelas categorias tipicamente formuladas no bojo da dogmática jurídica, sem apoio em outros âmbitos de significação e mesmo carente de operacionalidade em

⁸¹ A Carta de Atenas foi originalmente publicada sob o título *La ville fonctionnelle*.

⁸² O detalhe interessante é que as discussões urbanísticas do IV CIAM, realizado em 1933, não se deram na capital da Grécia, mas a bordo de um navio que fazia a rota Marselha-Atenas...

⁸³ O Plano Piloto de Brasília é considerado um dos mais claros exemplos de aplicação quase que à risca dos 95 pontos da Carta que guiam o planejamento e construção de cidades.

contextos diversos do sistema jurídico estatal. Tal categoria dogmatiza inequivocamente os espaços públicos urbanos e esvazia por completo a historicidade dos processos de produção espacial que lhes conferem sentido, em favor da demanda por certeza de cálculo. Embora repleto de inconsistências e insuficiências, o discurso jurídico dominante proclama-se lógico, coerente e completo. A racionalidade alienante da dogmática povoa o imaginário dos juristas e conduz a mitificações⁸⁴ de noções relativas e discutíveis, redonda em mitologias jurídicas (WARAT, 1979; GROSSI, 2001). Ao proceder desse modo, a dogmática jurídica oferece generosa contribuição ao conformismo social. Assumir que todos são intrinsecamente iguais perante os bens de uso comum do povo é assumir também que, quanto a eles, cessaram em definitivo as contradições, os conflitos e as lutas sociais.

Há quem se esforce, a partir de uma abordagem sociológica, não só por explicitar, mas também por legitimar teoricamente a funcionalidade das construções da dogmática jurídica. É o caso da perspectiva estrutural-funcionalista desenvolvida por Niklas Luhmann. Inserida no contexto mais amplo da teoria dos sistemas, a análise do autor sobre o tema (LUHMANN, 1978) enfatiza o papel desempenhado pela dogmática na manutenção da diferenciação do sistema jurídico enquanto subsistema social. A dogmática jurídica, diz Luhmann, não serve a si mesma, mas à vida social, ao controle das expectativas de aplicação do direito e, em especial, à produção da distinção binária entre lícito e ilícito capaz de orientar comportamentos. Sua função social reside em oferecer condições suficientes para o que o Estado moderno possa cumprir com a sua obrigação de decidir conflitos concretos de modo vinculante. Cabe a ela assegurar a adequada comunicação entre a programação normativa geral da instância legislativa e as decisões de casos singulares na instância judicial. Ao mediar autonomamente esse tráfego de informações, o sistema jurídico delimita as possíveis decisões que podem ser tomadas pelos juízes.

Luhmann observa que, por um lado, a dogmática jurídica pauta-se pelo princípio da proibição da negação. É inegável, para o jurista, que os textos legais em vigor constituem o ponto de partida das cadeias argumentativas. Mas o labor dogmático do jurista, por outro lado, é marcado por certa liberdade no confronto com os textos legais, pois consiste precisamente no trato e na problematização sistemática do material normativo vigente mediante a formulação de conceitos, com o

⁸⁴ “[...] Basta falar de alguma coisa naturalmente para que ela se torne mítica. Politiza-se, roubando o caráter político de toda fala sobre o mundo” (WARAT, 1979, p. 136).

objetivo de incluir novos horizontes de interpretação. Isso permite aumentar as incertezas suportáveis, na medida em que forem compatíveis com as exigências de vinculação às normas jurídicas vigentes e de decidibilidade dos conflitos. Se a dogmática jurídica, ao assim proceder, não pode assegurar determinado resultado decisório, pelo menos conduz a decisões judiciais pautadas por um grau elevado de uniformização e previsibilidade, resultado que vai ao encontro da demanda por segurança jurídica.

O sistema jurídico está delimitado em relação ao ambiente, configurando um circuito de informações em entrada e saída, afirma Luhmann. O que lhe permite alcançar resultados socialmente úteis é o fato de que a dogmática jurídica se orienta especificamente à entrada (*input*) e não à saída (*output*). O sistema jurídico volta sua atenção à interpretação dos materiais normativos vigentes, à acurada recepção e elaboração das normas estabelecidas por meio de decisões passadas, de modo que resta em certo grau indiferente aos efeitos sociais que determinada interpretação possa vir a produzir. Isso permite classificar previamente e abstratamente os casos a serem decididos no futuro e de certa maneira antecipar a possível decisão de um conflito, independentemente de suas consequências. Também possibilita atribuir a uma questão jurídica um início arbitrário e, portanto, retaliar a realidade social global, ao selecionar fatos pontuais na construção do caso – na extensão que se mostrar relevante para garantir sua decidibilidade – e desviar a atenção do restante.

Tal redução da complexidade, na visão de Luhmann, está longe de ser uma inconveniência. Da sua capacidade de alcançá-la eficazmente depende a diferenciação do sistema jurídico, sob pena de esgotamento da funcionalidade social que lhe é peculiar, tendência de todo contrária à sempre mais acentuada diferenciação entre as lógicas dos diversos subsistemas sociais: o jurídico, o político, o científico, o artístico. A formulação de conceitos jurídicos que espelhem a complexidade da sociedade, a abertura ao saber sociológico e a ponderação pelos juristas das consequências de suas decisões, conclui o autor, são fatores que põem em risco a imparcialidade da dogmática jurídica quanto a valores, a organização do sistema de justiça e as rotinas de formação e recrutamento do pessoal que dele faz parte.

Contudo, Luhmann negligencia o quão distante se encontra o discurso jurídico dominante da almejada imparcialidade ético-axiológica. Conforme se procurou evidenciar no caso da categoria bem de uso comum do povo, os valores do liberalismo e do urbanismo moderno infectaram a sistematização dogmática. Ademais, Luhmann

descuida do fato de que subsistem na sociedade distintas formas de racionalidade jurídica para além daquela majoritariamente presente no sistema jurídico estatal. Há outras maneiras de administrar conflitos juridicamente que relegam o recurso ao sistema de justiça do Estado, ou que passam por ele, mas obedecendo a lógicas diversas, o que fica claro quando se examina empiricamente a regulação do espaço da cidade. Por fim, Luhmann esquece que a promessa de justiça da dogmática jurídica, formalizada na iteração de decisões iguais para casos singulares similares, ao pretender neutralizar a diversidade de interesses presentes na sociedade, reproduz, conserva e naturaliza situações de exclusão social, a exemplo daquelas que permeiam os espaços públicos urbanos. Mas quais são, afinal, as contradições, os conflitos e as lutas sociais quanto aos espaços públicos das cidades capitalistas disfarçados pelo conceito de bem de uso comum do povo?

2 A sociologia urbana e os conflitos nos espaços públicos

O urbano só pode ser concebido como oposição à segregação que tenta acabar com os conflitos separando os elementos no terreno.

Henri Lefebvre

Com o intuito de explicitar os conflitos sociais concernentes aos espaços públicos urbanos que são disfarçados pela dogmática jurídica recorre-se, neste capítulo, aos aportes da sociologia urbana. No exercício crítico de desmistificação do saber jurídico reinante, à reflexão questionadora cumpre-se deslocar do nível dos discursos enunciados para o nível dos discursos silenciados. Ao se mover o foco das presenças para as ausências (SANTOS, 2002), mostra-se indispensável abrir a perspectiva da interdisciplinaridade, alimentando a reflexão primordialmente daqueles conhecimentos outrora posicionados à margem ou ao exterior do campo de atenção da ciência jurídica. O capítulo está dividido em quatro partes. A primeira seção estende o conceito de paradigma à sociologia urbana a fim de retratar a passagem do paradigma ecológico ao paradigma socioespacial. Identificar as linhas mestras deste último é a tarefa que se intenta levar a cabo na segunda seção, que explora as contribuições teóricas fundamentais de Henri Lefebvre, Manuel Castells e David Harvey. A terceira seção revisa os conceitos de espaço público da literatura em ciências sociais – discutindo suas potencialidades e fraquezas – e propõe alguns deslocamentos à luz da teoria da produção social do espaço. Encerra o capítulo uma seção ilustrando as recentes descobertas da sociologia urbana quanto aos padrões de exclusão nos espaços públicos urbanos, a qual sugere que estão a recrudescer e adquirir renovada importância os conflitos sociais que permeiam a produção espacial das cidades contemporâneas.

2.1 A mudança de paradigma em sociologia urbana

Desenvolvendo-se ao longo do século XX enquanto um ramo disciplinar das ciências sociais voltado ao estudo do fenômeno urbano, a sociologia urbana enfrentou uma transformação radical entre as décadas de 1960 e 1970. A teoria dos paradigmas de Kuhn contribui para explicar a crise e o declínio do modelo de cientificidade que até aquele momento guiava o trabalho da comunidade de sociólogos urbanos e sua

repentina substituição por outro modelo emergente⁸⁵. A passagem do paradigma ecológico, cujo advento coube à Escola de Chicago, ao paradigma socioespacial, fundado com base nas contribuições da Escola Neomarxista, provocou uma completa reviravolta na constelação de compromissos que orientava a produção de conhecimento sociológico sobre a cidade. Do arsenal de conceitos úteis, teorias confiáveis e pressupostos assumidos como fora de disputa aos problemas de pesquisa considerados significativos, nada restou imune à mudança de paradigma em sociologia urbana⁸⁶.

O paradigma ecológico está vinculado à fundação da sociologia urbana enquanto disciplina científica, assim como à Escola de Chicago, movimento intelectual responsável por lhe erigir em princípios do século passado. Por esta expressão tornou-se popularmente conhecido o conjunto de trabalhos de pesquisa conduzidos entre 1915 e 1940 por professores e estudantes da Universidade de Chicago, berço da sociologia estadunidense⁸⁷, cujo objeto e campo empírico de investigações correspondiam à própria cidade de Chicago⁸⁸, transformada em uma espécie de laboratório científico. Costuma-se associar à Escola de Chicago uma ampla gama de autores, entre os quais

⁸⁵ Modelo o qual, não por acaso, foi inicialmente rotulado em contraste com o anterior de “nova sociologia urbana”, “perspectiva crítica em sociologia urbana” ou “novo paradigma em sociologia urbana”.

⁸⁶ Para diferentes análises da mudança de paradigma em sociologia urbana, ver Zukin (1980), Gottdiener e Feagin (1988), Walton (1993) e Feagin (1998).

⁸⁷ Nascida em 1890, desde o princípio a Universidade de Chicago voltou seu foco à pesquisa e à pós-graduação, reunindo muitos professores-pesquisadores em tempo pleno, para quem a atividade de ensino assumia caráter secundário. Supunha-se que apenas aqueles que conduziam pesquisas estariam aptos a treinar os estudantes para fazer o mesmo. Ademais, também passou a funcionar na instituição desde muito cedo uma editora universitária, destinada a difundir os resultados das investigações realizadas. O Departamento de Sociologia, estabelecido em 1892, desempenhou papel pioneiro na consolidação dos estudos sociológicos nos Estados Unidos da América (EUA), destacadamente por intermédio do *American Journal of Sociology* (publicada desde 1895, foi uma das primeiras revistas científicas sociológicas do mundo, ao lado da *L'Année Sociologique*, lançada por Durkheim na França quase que concomitantemente) e da liderança exercida junto à *American Sociological Society* (fundada em 1905, hoje *American Sociological Association*).

⁸⁸ A Chicago de princípios do século XX era marcada pelo astronômico crescimento populacional. Contados em torno de 5.000 habitantes no censo de 1840, a cidade norte-americana superaria a marca de um milhão de residentes em 1890 e sua população alcançaria a cifra de 3.500.000 em 1930. Desenvolvendo-se enquanto um dos mais importantes centros industriais, comerciais e financeiros dos EUA, a cidade atraía um fluxo enorme de pessoas, alimentado em parte pelo êxodo rural, em parte pela chegada de imigrantes estrangeiros, sobretudo europeus. Se o pulsante e selvagem capitalismo do período transformava as outrora pacatas ruas da cidade na medida em que nelas se edificavam modernos arranha-céus de aço e concreto, elas também conheciam uma intensa ebulição cultural e inéditos protestos de rua e greves de operários.

se destacam em importância Robert Park, Ernest Burgess, Roderick McKenzie e Louis Wirth. Apesar da heterogeneidade de suas contribuições teóricas e empíricas particulares, a produção científica desse grupo precursor de sociólogos urbanos guarda características em comum para além da inserção acadêmica e do contexto empírico que permitem lhes atribuir indisfarçável unidade de pensamento⁸⁹ e, por conseguinte, o rótulo de escola (COULON, 1992; GRAFMEYER; JOSEPH, 1990).

Entre as características compartilhadas pelos integrantes da Escola de Chicago, está a preocupação com a questão da coesão social na cidade moderna. Ao invés dos aportes de sociólogos como Max Weber ou Karl Marx, a herança teórica que repercutiu na escolha dos problemas sobre os quais eles se debruçariam e no arsenal conceitual a partir dos quais estes seriam abordados foi notadamente a de Georg Simmel⁹⁰ e Émile Durkheim⁹¹. Desses aportes resultou a ênfase conferida ao conceito de desorganização social, que retrata o declínio da influência exercida sobre os indivíduos por parte do conjunto de

⁸⁹ Essas características transparecem nos artigos de Park, Burgess, McKenzie e Wirth compilados no livro *The City*, publicado em 1925, tido não só como o manifesto da Escola de Chicago, mas também como a obra fundamental do paradigma ecológico.

⁹⁰ Ao observar as transformações da Europa de seu tempo, marcada pela industrialização e pela urbanização galopantes, Simmel veicula uma visão pessimista da grande metrópole. A ela estariam atrelados traços culturais peculiares, o que implicaria a existência de uma cultura urbana, capaz de modelar e uniformizar os modos de vida e a personalidade de seus habitantes. Se a cidade, por um lado, alarga a vida social do indivíduo ao multiplicar as possibilidades de interação, por outro lado ela torna mais pessoal a convivência do indivíduo com seus pares. Essa contradição decorre da dissolução dos fortes laços afetivos que uniam os membros das pequenas comunidades, os quais, com a urbanização, cedem espaço a um viver urbano conformado por instituições, regras e valores pessoais. Para o autor, a figura do estrangeiro personifica aqueles que ao mesmo tempo estão fisicamente próximos e culturalmente distantes da sociedade em que buscam se inserir, sujeitando-se à tensão cotidiana de precisar ajustar sua própria individualidade às estruturas de um mundo que permanece exterior (SIMMEL, 1950a, 1950b).

⁹¹ Para Durkheim, o indivíduo é em larga medida um ser socialmente determinado. Na sociedade moderna, essas forças sociais são representadas tanto pela consciência coletiva – o conjunto de ideias, valores, sentimentos e crenças em comum que as pessoas internalizaram – quanto pela complexa divisão social do trabalho e a solidariedade orgânica por esta desencadeada – cada indivíduo desempenha uma tarefa altamente diferenciada, restando extremamente dependente dos outros para viver. Se o comportamento individual é conformado de certa forma pela personalidade que distingue cada um, em grau imensamente maior é moldado pela consciência coletiva de uma sociedade e pelos laços de solidariedade. No entanto, a coesão social e as forças sociais que a mantêm correm o risco de serem eventualmente corroídas em decorrência dos rápidos e intensos processos de mudança social característicos da modernidade, conduzindo a situações temporárias de anomia. O conceito remete à carência de mecanismos eficazes de regulação social, situação que pode gerar dificuldades aos indivíduos para compreender seus papéis sociais (DURKHEIM, 1893, 1897).

convenções, regras e valores coletivos de uma dada sociedade. A organização social corre o risco de entrar em declínio sempre que transcorrem mudanças repentinas e profundas, a exemplo de um súbito adensamento urbano ou de uma crise política. Sucede ao estado de desorganização, tido por temporário, uma reorganização da sociedade, sob bases distintas das outrora vigentes. Tal perspectiva teórica encontrou correspondência nos temas privilegiados nas pesquisas, a exemplo da integração dos imigrantes, distribuição dos grupos sociais no tecido urbano⁹², dinâmica das relações étnicas⁹³, comportamento de indivíduos marginais⁹⁴ e criminalidade urbana.

A característica mais saliente da Escola de Chicago, entretanto, é aquela que inspirou a denominação do paradigma ao qual se vincula: sua visão ecológica do comportamento humano na cidade⁹⁵. Ocorre que, para os sociólogos dessa tradição, claramente influenciados pelas ideias de Charles Darwin sobre a evolução das espécies, a cidade se define enquanto uma ordem natural, à semelhança dos ambientes de que trata a biologia. Assim, seria possível estudar em termos de distribuição, acomodação, competição, seleção e simbiose – analogamente às relações entre animais ou plantas na natureza – as relações espaciais e temporais entre os seres humanos na cidade, na medida em que a organização das comunidades humanas é afetada pelas forças do meio. A única diferença estaria no fato de que os seres humanos, ao contrário dos animais e das plantas, têm a capacidade de selecionar o seu habitat e adaptá-lo às suas necessidades⁹⁶. Esses aspectos explicam a preocupação

⁹² É o caso do famoso estudo de Burgess (1925) que desenvolve um modelo ecológico de estruturação urbana, segundo o qual as cidades se articulariam ao redor de cinco zonas territoriais concêntricas. Ao centro se concentrariam os comércios, escritórios, transportes e a vida social e civil. Uma zona de transição seria ocupada pelos recém-chegados, equipada com alguns comércios e marcada pela pobreza e criminalidade. Um terceiro círculo seria ocupado pelos trabalhadores que desejam deixar a segunda zona, mas permanecer próximos ao lugar central de trabalho. As classes médias ocupariam a quarta zona concêntrica, ao passo que a quinta corresponderia à zona dormitório, ponto de chegada e partida dos migrantes pendulares.

⁹³ Na obra de Wirth (1928) sobre o bairro judeu de Chicago, são analisados os papéis de indivíduos e instituições comunitárias na manutenção da coesão social. Embora sem muros visíveis, o bairro simbolicamente se assemelha aos guetos judeus do medievo europeu, espécie de enclave em meio a uma cidade estranha ao qual acorrem os imigrantes recém-chegados.

⁹⁴ Park (1925) se interessa, por exemplo, pela figura marginal do *hobo*, trabalhador eventual que migra de uma cidade a outra ou simplesmente o sem-teto que faz trabalhos esporádicos.

⁹⁵ Cabe ressaltar que a ecologia urbana da Escola de Chicago pouco tem a ver com o que se conhece contemporaneamente por tal expressão, mais vinculada à ecologia política e à preocupação com a sustentabilidade ambiental dos ecossistemas naturais urbanizados.

⁹⁶ Cf., por exemplo, o artigo de McKenzie (1925).

com a morfologia da cidade de Chicago, a localização espacial precisa das diferentes comunidades urbanas e a identificação dos modelos culturais e morais seguidos por cada uma.

Os sociólogos urbanos de Chicago acreditavam na capacidade da sociedade em que viviam de superar os problemas sociais supostamente decorrentes de uma situação temporária de desorganização social, desencadeada por mudanças como o crescimento urbano acelerado, as inovações tecnológicas e a intensa chegada de imigrantes. A reorganização social levaria à assimilação das minorias étnicas e dos grupos marginais, bem como à aculturação daqueles cujas atitudes individuais destoavam dos valores sociais predominantes. Neste sentido, estudar cientificamente as desordens sociais concretas confrontadas por Chicago, mas também compartilhadas por outras cidades estadunidenses, permitiria produzir conhecimentos úteis ao seu enfrentamento. A sociologia urbana nasce, portanto, voltando-se para uma tarefa que, longe de se revelar especulativa, envolvia a compreensão empiricamente fundada⁹⁷ da sociedade e, a partir disso, a ação inclinada à promoção de reformas sociais destinadas a promover a inclusão dos indivíduos considerados mais fracos, em que pese comprometida com a manutenção das estruturas sociais básicas. Tal postura significava uma reviravolta na visão sobre o impacto que a pesquisa sociológica deveria produzir sobre a sociedade.

O programa de pesquisa direcionado à ação social reformista fez com que o conhecimento sociológico produzido e validado com base nas noções de ecologia humana desenvolvidas pela Escola de Chicago de fato desempenhasse um papel relevante na formulação das políticas urbanas nos EUA. Conforme demonstra Kuklick (1980), a visão de cidade própria ao paradigma ecológico não se restringiu aos cientistas sociais, também alcançando o corpo de profissionais da burocracia estatal responsável pelo planejamento urbano, para quem as noções ecológicas se revelaram condizentes com suas obrigações ocupacionais. A sociologia urbana lhes oferecia bases científicas, supostamente

⁹⁷ O empiricismo da Escola de Chicago levou a inovações importantes nos estudos sociológicos, sobretudo no que se refere à metodologia empregada. Os métodos utilizados no trabalho de campo eram bastante diversificados, priorizando o qualitativo em detrimento do quantitativo. Entre as técnicas de investigação frequentemente usadas pode-se mencionar a análise de documentos pessoais, a entrevista, a observação direta ou participante e a reconstrução de histórias de vida. Park, o fundador da Escola, que ingressara na universidade após uma longa carreira como repórter, costumava dizer que o trabalho de sociólogo era necessário para compreender o que se lê nos jornais. Para ele, o sociólogo era uma espécie de super-repórter, cujos métodos condiziam com uma forma superior de jornalismo ocupada das tendências de longo prazo antes que da superfície das coisas.

neutras e imparciais quanto a valores e interesses, que legitimavam o direcionamento da atenção no que tange às intervenções urbanísticas aos anseios da elite da população. Cabia às agências estatais, por meio de uma administração técnica, remediar e controlar os problemas urbanos, os quais eram reduzidos a meras doenças sociais vinculadas à momentânea desorganização social decorrente das bruscas mudanças.

Embora se mostre correto associar as características expostas à Escola de Chicago⁹⁸, elas sem dúvida ultrapassaram os confins daquele círculo de pesquisadores. As teorias confiáveis, o conjunto de conceitos básicos, as suposições tácitas e as questões privilegiadas nas pesquisas que tiveram origem nesses trabalhos pioneiros, uma vez disseminadas e transferidas a outros contextos, foram reformuladas e assumiram novos contornos ao conformarem, em maior ou menor grau, o pensamento de toda a comunidade científica transnacional de sociólogos urbanos que se constituiu em torno do paradigma ecológico. O quadro a seguir (Figura 1)⁹⁹ resume as principais feições do paradigma:

PARADIGMA ECOLÓGICO	
CONCEITOS	<p><i>(a) A unidade de análise é o indivíduo, ou então a firma individualmente considerada (no mercado, por exemplo);</i></p> <p><i>(b) o conceito de comunidade é integrado pela noção de diferenciação funcional dos indivíduos que compõem uma população em um esquema de divisão social do trabalho;</i></p> <p><i>(c) o desenvolvimento social ocorre por meio da adaptação da comunidade às mudanças no ambiente, as quais ocorrem em razão de inovações tecnológicas;</i></p> <p><i>(d) os indivíduos competem entre si e os mais adaptados, aqueles de maior importância funcional na divisão do trabalho, assumem o controle dos recursos socioespaciais.</i></p>
QUESTÕES	<p><i>(a) Qual é o peso dos fatores ecológicos no desenvolvimento urbano?</i></p> <p><i>(b) Qual é a natureza da organização sociofuncional que se desenvolve à medida em que as populações humanas se adaptam aos seus ambientes?</i></p> <p><i>(c) Como o crescimento e o declínio populacional afetam a organização sociofuncional? De que forma as mudanças demográficas em geral lhe afetam?</i></p> <p><i>(d) Quais são as consequências das novas tecnologias de transporte e comunicação na organização sociofuncional?</i></p>

⁹⁸ Nos anos 1960 surgiu na mesma Universidade de Chicago uma “Nova Escola de Chicago” ou “Segunda Escola de Chicago”, voltada ao estudo do desvio social e à criminologia, cujas características são completamente diversas daquela aqui tratada. O consagrado estudo sobre o etiquetamento conduzido por Becker (1963), um dos membros da Nova Escola, é ilustrativo dessas diferenças.

⁹⁹ Elaborado com base em Gottdiener e Feagin (1988).

TEORIAS	<p>(a) <i>As mudanças sociais têm origem externa à comunidade, esta se adapta e se reorganiza em face das perturbações no ambiente;</i></p> <p>(b) <i>o desenvolvimento social é um processo de busca do equilíbrio que contrabalança população, organização social, ambiente e tecnologia disponível;</i></p> <p>(c) <i>novos desenvolvimentos decorrem da introdução de inovações tecnológicas, principalmente em transportes e comunicação;</i></p> <p>(d) <i>a adaptação ao ambiente ocorre mediante diferenciação funcional na comunidade.</i></p>
SUPOSIÇÕES	<p>(a) <i>O desenvolvimento social busca o equilíbrio e ocorre mediante adaptação e seleção funcional dos mais aptos em face ao ambiente;</i></p> <p>(b) <i>a interação social nos sistemas capitalistas é assumida como estável e as mudanças provêm de fora;</i></p> <p>(c) <i>a organização social no sistema capitalista opera através da interdependência funcional e não, por exemplo, por meio do poder, da desigualdade e da ação estatal;</i></p> <p>(d) <i>a organização funcional consiste de indivíduos e unidades organizacionais que podem ser individualmente consideradas (individualismo metodológico).</i></p>

Figura 1

Até o momento em que tiveram início as radicais rupturas epistemológicas das décadas de 1960 e 1970, o paradigma ecológico fazia-se sinônimo de sociologia urbana. Contudo, os eventos transcorridos neste período evidenciaram a crise de um modelo de cientificidade a serviço do urbanismo moderno, que se tornara incapaz de oferecer respostas teóricas aos desafios postos por uma era de pobreza urbana, profunda segregação social e racial, intensa mobilização comunitária, demandas coletivas pelo direito à moradia e agitação político-social nas ruas de diversas metrópoles do planeta. Para muitos pensadores parecia cada vez mais claro que o urbanismo moderno, antes que uma solução para os males de um supostamente caótico fenômeno natural de urbanização, era parte integrante dos problemas que prometia combater¹⁰⁰. A naturalização das lógicas urbanas operada pelo paradigma ecológico enquanto teoria do *status quo* não se destinaria a desligá-las da política, a ocultar as relações de poder no espaço urbano e a disfarçar as relações sociais conflituosas e os processos históricos que presidem o desenvolvimento das cidades? Era isso que começaram a se

¹⁰⁰ No campo do urbanismo, uma das obras do início dos anos sessenta que rompe com as bases da disciplina e das práticas de planejamento urbano foi o estudo de Jacobs (1961), que influenciou alguns nomes da Escola Neomarxista de sociologia urbana, a exemplo de Lefebvre.

indagar diversos autores (STÉBÉ; MARCHAL, 2007, p. 28-29), para quem era preciso erigir uma ciência crítica do urbanismo moderno e das ideologias sobre a cidade.

Nesse rumo, a herança teórica marxista, marginalizada pela Escola de Chicago, foi aquela da qual provieram os principais fundamentos para a construção de um paradigma alternativo em sociologia urbana. Escrevendo no contexto da revolução industrial, Karl Marx e Friedrich Engels desenvolveram uma compreensão crítica acerca do capitalismo como sistema global de organização social e erigiram uma teoria para explicar seu funcionamento (MARX, 1963). Tal abordagem ofereceu as bases para as perspectivas do conflito em sociologia, as quais enfatizam o conflito entre grupos com interesses opostos como um aspecto que historicamente permeia as sociedades. A perspectiva do conflito considera a importância do modo por meio do qual os humanos organizam a sua produção e reprodução material na conformação da vida cotidiana. Lutas sociais em um mundo material são vislumbradas como a causa maior da mudança social. Disso decorre a possibilidade de sua promoção consciente por parte dos grupos sociais interessados na transformação das circunstâncias socioeconômicas.

No entanto, tanto nos escritos de Marx e Engels quanto de modo mais geral nas teorias do conflito então disponíveis verificava-se a ausência de reflexões específicas e profundas sobre as questões urbanas nas sociedades capitalistas (LEFEBVRE, 1972). As obras fundadoras analisavam apenas brevemente temas como condições de vida urbana, habitação e propriedade privada (por exemplo, ENGELS, 1845, 1872). Ademais, cabia reconhecer – e assim o fizeram os pioneiros do paradigma socioespacial em sociologia urbana – que a transferência sem sérias modificações dos argumentos marxistas do século XIX para a realidade do presente é altamente problemática (TUCKER; TUCKER JR., 2001, p. 82). Se a perspectiva do conflito prometia ser produtiva para analisar as questões urbanas contemporâneas, restava patente que se fazia necessário recepcioná-la criticamente e desenvolvê-la de modo inovador para torná-la um referencial teórico apropriado ao enfrentamento das problemáticas urbanas então emergentes.

Foi nesta esteira que, em fins da década de 1960, a perspectiva do conflito aplicada aos estudos urbanos finalmente apareceu com força na Europa, vinculada ao que se tornou conhecido por Escola Neomarxista de sociologia urbana. O nome precursor do novo paradigma socioespacial em formação na sociologia urbana foi o filósofo francês

Henri Lefebvre¹⁰¹, cujas ideias vinculavam-se ao movimento estudantil de Maio de 1968¹⁰². Outra importante referência para a construção de uma abordagem do conflito na disciplina foi o sociólogo espanhol Manuel Castells, enquanto o geógrafo britânico David Harvey indubitavelmente consiste em um terceiro autor significativo¹⁰³. Se de um lado eles provocativamente denunciaram os contornos ideológicos dos estudos urbanos existentes até aquele tempo – por vezes inclusive negando-lhes qualquer caráter científico –, de outro Lefebvre, Castells e Harvey também contribuíram para desconstruir radicalmente os conceitos então vigentes ao substituí-los por outros inteiramente novos, com aqueles considerados irreconciliáveis.

Embora suas construções teóricas apresentem distintas particularidades e orientações¹⁰⁴, Lefebvre, Castells e Harvey compartilham de um acordo de princípio. Tendo em comum a inspiração marxista, os três autores direcionam sua atenção aos conflitos sociais no espaço urbano e às relações entre capitalismo e urbanização. Eles argumentam que as lutas sociais estão no centro do processo de transformação espacial. Portanto, os espaços não são neutros e não existem a priori, mas refletem e modelam a vida social. O espaço não se caracteriza simplesmente por ser um espelho das relações sociais; mais do que isso, ele é também uma fonte de dinâmicas sociais. Dialeticamente compreendido, o espaço representa tanto uma maneira pela qual o passado alcança o presente quanto um modo pelo qual o presente fornece material para construir o futuro. Sem entender a sociedade como um todo, não é possível entender o espaço. Uma teoria do espaço, por conseguinte, consiste em um elemento essencial de uma teoria social abrangente e vice-versa.

Com base na premissa da espacialidade das relações sociais forma-se o paradigma socioespacial em sociologia urbana, em torno do qual se aglutinará toda uma comunidade interdisciplinar e transnacional

¹⁰¹ “Lefebvre deve ser colocado na frente da fila, pois foi ele quem primeiramente mostrou ao Marxismo o caminho de volta à cidade. Nos primórdios dos anos 1970, [...] apenas ele havia quebrado o silêncio do Marxismo sobre a cidade” (KATZNELSON, 1992, p. 93, tradução nossa). “Manuel Castells e David Harvey, ambos frequentemente apontados pelos urbanistas como os pensadores seminais do novo urbanismo, possuem um imenso, inconfesso débito para com Lefebvre. Este, ao escrever uma série de seis livros sobre urbanismo principiando em 1968, merece o título de progenitor” (GOTTDIENER, p. 1993, 130, tradução nossa).

¹⁰² Para uma análise da obra e biografia de Lefebvre, consultar Hess (1988).

¹⁰³ Análises panorâmicas dos principais autores engajados em uma abordagem do conflito nos estudos urbanos destacam o papel desempenhado por Lefebvre, Castells e Harvey. Ver Katznelson (1992) e Merrifield (2002).

¹⁰⁴ Para conhecer alguns debates sobre o assunto, consultar Gottdiener (1985), Katznelson (1992) e Merrifield (2002).

de cientistas sociais¹⁰⁵. As feições mais relevantes do paradigma são sintetizadas no quadro a seguir (Figura 2)¹⁰⁶, de modo a salientar o contraste com o paradigma ecológico:

PARADIGMA SOCIOESPACIAL	
CONCEITOS	<p>(a) <i>As sociedades são especificadas de acordo com o seu modo de produção. São formas de organização compostas por classes, relações de propriedade, estado, agentes estatais, juntamente com modos de regulação e lógicas específicas de produção e reprodução;</i></p> <p>(b) <i>nas sociedades contemporâneas, o processo de acumulação de capital e a exploração da força de trabalho são centrais aos processos de desenvolvimento social;</i></p> <p>(c) <i>as relações socioespaciais, em particular as relações entre processos de produção e reprodução capitalistas e o espaço, são parte intrínseca do desenvolvimento social;</i></p> <p>(d) <i>os bens imóveis e as infraestruturas urbanas constituem um segundo circuito do capital, o que torna mais complexo o entendimento do desenvolvimento capitalista.</i></p>
QUESTÕES	<p>(a) <i>Quais são os atributos do poder e da desigualdade na cidade? Como estes se relacionam com os padrões “ecológicos” de desenvolvimento urbano?</i></p> <p>(b) <i>De que formas os processos produtivos e reprodutivos de acumulação de capital se manifestam na organização socioespacial?</i></p> <p>(c) <i>Qual é a natureza da complexa articulação entre capital, trabalho, estado e assentamentos urbanos?</i></p> <p>(d) <i>Quais são as relações entre estrutura e agência, determinismo e contingência, presente, passado e futuro, nos processos de mudança social?</i></p>
TEORIAS	<p>(a) <i>A circulação do capital, ao invés do processo de produção em si, explica importantes aspectos da urbanização, incluindo a organização capitalista, a reprodução da força de trabalho e as políticas urbanas;</i></p> <p>(b) <i>a reprodução da força de trabalho juntamente à provisão pelo estado de valores de uso e as inter-relações entre capital e estado explicam o desenvolvimento urbano e as mudanças;</i></p> <p>(c) <i>o desenvolvimento urbano é uma manifestação do</i></p>

¹⁰⁵ A definição pelo rótulo de sociologia urbana do próprio campo de saber pautado pelo paradigma socioespacial assume um caráter meramente convencional ao aludir em realidade ao movimento de sociólogos, geógrafos, economistas, historiadores etc. que ultrapassam os limites tradicionais de suas disciplinas para discutir o espaço urbano e a cidade como objeto comum (AZUELA, 1989, p. 178).

¹⁰⁶ Também este quadro foi elaborado com base nas indicações de Gottdiener e Feagin (1988).

<p><i>choque entre a lógica da acumulação do capital e as demandas dos trabalhadores;</i> <i>(d) as relações socioespaciais são decorrentes das demandas de produção do capital e ao mesmo tempo o reflexo das relações sociais que permeiam o processo produtivo.</i></p>
<p>SUPOSIÇÕES</p> <p><i>(a) A interação social é dominada por relações sociais antagonônicas, já que a sociedade é uma organização estratificada e caracterizada por fissuras, contradições e padrões de desenvolvimento desigual, relacionados à lógica do modo de produção que a governa;</i> <i>(b) em sociedades antagonônicas, o desenvolvimento social é instável. As contradições do crescimento e o desigual desenvolvimento alimentam as atividades políticas que podem desencadear mudanças;</i> <i>(c) nenhuma sociedade pode ser adequadamente analisada sem se fazer referência ao seu contexto global e a sua trajetória histórica de modo amplo;</i> <i>(d) o individualismo metodológico é superado por meio da especificação das relações entre estrutura e agência e da consideração dos conflitos entre unidades coletivas como classes e grupos, já que a desigualdade de poder é um elemento básico das relações sociais.</i></p>

Figura 2

2.2 A cidade e a teoria da produção do espaço

Lefebvre é um dos mais influentes teóricos do paradigma socioespacial em sociologia urbana. Em meio à rica discussão iniciada pelo autor sobre a urbanização da sociedade (LEFEBVRE, 1970, 2001), assume especial relevância, entre os inovadores conceitos por ele cunhados, a noção de direito à cidade (LEFEBVRE, 1968). O direito à cidade é visto como uma demanda normativa que deve ser posta em prática. Por intermédio da proposição de um novo direito humano, o autor sintetiza todo um programa, o qual intenciona inserir questões sociais concernentes à cidade e à vida urbana como prioridade na agenda política – em outras palavras, politizar o espaço urbano, visualizado até aquele momento mais como um assunto técnico sob competência dos profissionais do urbanismo. De acordo com o autor, a falta de consciência acerca das políticas do espaço revela a alienação da vida cotidiana. De todo modo, o programa político do direito à cidade, ressalta Lefebvre, encontra-se ainda em gestação em uma escala global, está longe de ser concluído precisamente porque “ele não é um direito natural nem um direito contratual” (LEFEBVRE, 2000b, p. 21, tradução nossa), é um direito em construção e a ser construído.

Por esse motivo, Lefebvre evita qualquer tentativa de oferecer uma definição abrangente e fechada do conteúdo desse direito, preferindo, ao invés disso, fornecer algumas pistas e indicações de seu significado em nível um tanto abstrato. Por exemplo, ele afirma que o direito à cidade é negado às classes, grupos e indivíduos impedidos de participar plenamente da apropriação coletiva do espaço. Mas o que significa exatamente se apropriar do espaço urbano? Primeiramente, o autor refere-se ao direito à moradia adequada, ao direito a um espaço de habitação e intimidade na cidade de que é titular todo aquele que nela vive. Mas outros elementos correlacionados parecem ser igualmente relevantes. Nesse sentido, apropriação para Lefebvre também significa o direito de ser cidadão para além de mero morador, o que implica o desenvolvimento de uma concepção de cidadania urbana que contemple a ampla participação da população na gestão da cidade. Adicionalmente, a apropriação da cidade envolve o direito de tomar parte nos circuitos de comunicação, informação e troca próprios à vida urbana, os quais dependem dos espaços públicos (LEFEBVRE, 1968, 2000b, 1990).

Todavia, a dúvida concernente à maneira segundo a qual a apropriação do espaço urbano de fato ocorre nas sociedades capitalistas permaneceria praticamente carente de resposta adequada sem a sofisticada teoria da produção do espaço de Lefebvre (2000a). O autor sustenta que o espaço urbano sempre é o resultado de um processo social de produção. Assim, o espaço constantemente está sendo reconstruído como um conjunto de relações sociais, as quais podem predominantemente assumir o sentido de produto ou de obra (*oeuvre*). O que diferencia o produto da obra é o balanço de qualidades apresentado pelo espaço urbano socialmente produzido. Por um lado, se o espaço encoraja valores de uso, tais como o encontro, a centralidade, a reunião e a convergência de diferenças, então ele propicia condições para o florescimento de comunidades humanas criativas e revela-se a si mesmo como obra na acepção forte de obra de arte. Por outro, se o espaço prioriza valores de troca, enquanto mercadoria medida pela sua exclusividade, cujos valores de uso tornam-se intercambiáveis por dinheiro (consequentemente um instrumento para a acumulação de capital), então ele se reduz a um mero produto. O balanço de qualidades, por conseguinte, constitui o resultado do processo produtivo. Ocorre que a produção capitalista do espaço tem historicamente resultado em um desequilíbrio de qualidades, uma vez que confere ênfase excessiva aos valores de troca em detrimento dos valores de uso. Nesse sentido, a luta social pelo direito à cidade é um desafio à dominação da obra pelo produto (LEFEBVRE, 2000a).

“Um grupo, uma classe ou uma fração de classe não constitui a si mesmo e nem se reconhece enquanto sujeito coletivo senão por meio da produção de um espaço” (LEFEBVRE, 2000a, p. 478, tradução nossa). Apoiado nessa ideia, Lefebvre vê a transformação do espaço em mercadoria como uma estratégia empregada por sujeitos coletivos hegemônicos no interior das sociedades capitalistas com a finalidade de dominar o espaço para seus propósitos particulares. É que, uma vez produzido, o espaço torna-se algo que vai além de um mero produto. Ele interfere com o próprio processo produtivo, tornando-se, ao mesmo tempo, produto e produtor, portanto um instrumento de hegemonia¹⁰⁷ apto a ser usado para atingir múltiplas metas e interesses. Por exemplo, o espaço da cidade é estrategicamente manejado visando segregar espacialmente diferentes classes sociais e grupos¹⁰⁸. Contudo, estratégias hegemônicas de produção espacial enfrentam resistência contra-hegemônica, na medida em que estratégias de apropriação do espaço são também desenvolvidas por atores coletivos não-hegemônicos. Destarte, qualquer processo de produção espacial é permeado pela luta social (LEFEBVRE, 2000a).

Enquanto sistema global de organização social e econômica marcado pela diversidade em sua unidade, o capitalismo tende a produzir um espaço urbano homogêneo, chamado por Lefebvre de espaço abstrato. Ele se refere ao espaço globalizado dos aeroportos, estações de trem, vias expressas, prédios de escritórios, lojas de grife, *shopping centers* e assim por diante. Na contemporaneidade, diante do silêncio e da passividade dos usuários da cidade, os quais vêm os espaços de sua vida cotidiana manipulados, os agentes coletivos hegemônicos estão tomando a iniciativa de espalhar por toda parte seus produtos espaciais, comprando e vendendo espaços repetitivos, tal qual fazem com qualquer outra mercadoria. A despeito disso, Lefebvre argumenta que por meio da luta social é possível impor resistência e acentuar as diferenças que fazem qualquer obra espacial se tornar

¹⁰⁷ “O conceito de hegemonia introduzido por Gramsci [...] indica muito mais que uma influência, e mais inclusive que o uso perpétuo da violência repressiva. A hegemonia é exercida perante toda a sociedade, cultura e conhecimento abrangidos [...]. Ela é, por conseguinte, exercida sobre as instituições e suas representações. Hoje em dia a classe dominante mantém a sua hegemonia por todos os meios possíveis, incluindo o conhecimento. O vínculo entre conhecimento e poder torna-se manifesto” (LEFEBVRE, 2000a, p. 17-18, tradução nossa).

¹⁰⁸ A segregação não é o resultado de um desenvolvimento inevitável, evolucionário ou natural. Ao contrário, ela é estrategicamente gerada, seja pela realocação e confinamento forçado de certos grupos em guetos através de ações estatais deliberadas, seja por processos dirigidos pelo mercado (especulação fundiária, altos custos da habitação).

peculiar, única e insubstituível como conjunto de relações sociais. Cedo ou tarde, entretanto, se as forças contra-hegemônicas não passam da resistência ao contra-ataque, a pujança homogeneizante absorve, integra e elimina as diferenças (LEFEBVRE, 2000a).

Lefebvre considera a cidade um espaço social ocupado e modelado como resultado de lutas sociais passadas, as quais envolveram práticas espaciais (presenças, ações e discursos) de distintos grupos em conflito. A espacialidade preexistente tende a permitir, encorajar ou proibir práticas espaciais, de acordo com as representações do espaço construídas pelos grupos que conquistaram hegemonia social, doravante dominando o espaço através do controle de seu processo de produção. Os grupos não-hegemônicos buscam desafiar as representações do espaço por meio de sua própria prática espacial. Neste processo de resistência, eles constroem espaços de representação almejando participar do processo produtivo e apropriar espaço para suas próprias demandas e necessidades. Desta maneira, contraespaços funcionam como fontes de mudança socioespacial (LEFEBVRE, 2000a).

Quando os cidadãos se insurgem contra a construção de uma via expressa, quando eles demandam ao governo equipamentos urbanos, lugares para jogar e se encontrar, é possível perceber como contraespaços, contraplanos e contraprojetos (espaços de representação) aos impostos de cima para baixo (representações do espaço) são introduzidos na realidade espacial. Para Lefebvre, apenas a pressão social de baixo para cima baseada em presenças, ações e discursos no espaço (prática espacial) é capaz de modificar a distribuição dos recursos destinados aos interesses coletivos. Porém, a pressão social não deve ser direcionada apenas ao Estado como administrador dos interesses gerais da sociedade. Ela pode e deve também confrontar o Estado, o qual é simultaneamente responsável pela gestão dos interesses das classes e grupos sociais (LEFEBVRE, 2000a).

Servindo de esquema analítico do processo de produção espacial, emerge da teoria de Lefebvre uma tríade conceitual: representações do espaço, espaços de representação e prática espacial. Qualquer uma dessas três categorias operacionais interfere diferentemente no processo de produção social do espaço, ao mesmo tempo em que as ligações entre elas são extremamente importantes (Figura 3¹⁰⁹).

¹⁰⁹ Esquema elaborado pelo autor com base em Lefebvre (2000a).

- **REPRESENTAÇÕES DO ESPAÇO:** o espaço concebido (*espace conçu*). É o espaço dominante dentro do modo de produção de cada sociedade. Esta ampla categoria mistura ideologia e conhecimento. As representações tendem a ser intelectualmente elaboradas como um sistema coerente, lógico e compreensivo de signos e códigos verbais oficiais. Em grande medida consiste no espaço comumente concebido na contemporaneidade por arquitetos, urbanistas e tecnocratas. Sua ordem pretende-se neutra, na medida em que é qualificada como técnica e científica, embora de fato sempre favoreça a alguém. As representações tendem a atribuir um lugar específico a cada atividade.
- **ESPAÇOS DE REPRESENTAÇÃO:** os espaços vivenciados (*espace vécu*). É o espaço dominado em uma sociedade, portanto consiste em um subespaço ou contraespaço. Esta categoria faz referência aos complexos e diversificados simbolismos individuais e coletivos, os quais tendem a constituir um sistema mais ou menos incoerente de signos e códigos não-verbais. Nisso se incluem imagens, memórias, desejos e sonhos em relação ao espaço, sejam concretamente experimentados, sejam imaginados. Frequentemente eles se vinculam ao lado clandestino e subterrâneo da vida social, mas também à arte, a qual pode às vezes surgir como um código de interpretação não-oficial. É o espaço vivido pelos usuários da cidade (moradores), artistas e pensadores.
- **PRÁTICA ESPACIAL:** o espaço percebido (*espace perçu*). Conjunto de presenças, ações e discursos empiricamente observáveis (visíveis e legíveis) nos espaços da vida cotidiana. A prática espacial de cada sociedade dialeticamente pressupõe um espaço ao mesmo tempo em que o gera. A prática espacial abarca produção e reprodução social. A prática espacial das sociedades capitalistas, por exemplo, é associada aos modos espaciais pelos quais as pessoas utilizam seu tempo em atividades do dia-a-dia, é vinculada aos caminhos que conectam lugares de trabalho, vida privada e lazer (a separação destes espaços incluída), e assim por diante.

Figura 3

Também no pensamento de Castells¹¹⁰ a problemática da produção do espaço urbano assume um lugar central. No capitalismo avançado, argumenta o autor, os sistemas urbanos constituem parte da estrutura social. A cidade, mais precisamente, constitui um espaço de reprodução social e de consumo coletivo antes que um espaço de produção. A questão urbana é representada pelos conflitos que emergem da organização dos meios de consumo coletivo na vida cotidiana dos grupos sociais: moradia, educação, saúde, cultura, transporte e assim sucessivamente. As empresas capitalistas não satisfazem integralmente essas demandas para todos os habitantes, principalmente porque oferecer os bens e serviços requeridos não se mostra suficientemente

¹¹⁰ Para uma análise completa e atualizada da obra de Castells, ver Stalder (2006).

lucrativo. A fim de aliviar essa contradição, o Estado, sob a pressão de sindicatos, partidos políticos de esquerda e movimentos populares, começa a prover diretamente tais bens e serviços (os governos constroem infraestrutura de transportes, financiam grandiosos complexos habitacionais, organizam hospitais e escolas). Essas intervenções, todavia, direcionam-se a problemas que são em verdade componentes estruturais do capitalismo avançado. Há limites para o crescimento da intervenção estatal, na medida em que tributos cada vez mais elevados se revelam necessários para financiar o consumo coletivo. Em consequência, as intervenções do Estado apenas deslocam as contradições do campo da economia para o campo da política (CASTELLS, 1972).

A sequência da reflexão de Castells sobre os problemas urbanos trouxe novas contribuições e aperfeiçoamentos ao paradigma socioespacial em sociologia urbana. Sua teoria acerca dos movimentos sociais urbanos (CASTELLS, 1983) assumiu especial significado para os estudos urbanos. Castells inova, combinando análise estrutural – intervenção estatal para aliviar contradições do capitalismo – com uma investigação empírica a respeito dos movimentos sociais urbanos¹¹¹ – atores coletivos locais reagindo contra as novas condições de intervenção estatal em domínios da vida cotidiana na cidade. Embora o conceito de consumo coletivo possibilite manter um tênue vínculo com a produção econômica, Castells reconhece que os movimentos sociais urbanos enfatizam primordialmente questões que lhes são externas¹¹². Portanto, é necessário entendê-los em seus próprios termos, considerando que os integrantes de movimentos sociais urbanos são movidos por esperanças, sonhos e desejos que lhes são próprios. Lutas de caráter não-econômico politizando o espaço urbano também são fontes de conflitos sociais capazes de abastecer transformações na cidade que se opõem aos interesses das classes dominantes. Tal

¹¹¹ Lutas comunitárias por habitação social, equipamentos públicos (escolas, hospitais) ou apropriação cultural de espaços, protestos de moradores contra planos de renovação urbana e projetos de instalação de indústrias e infraestrutura pública em sua vizinhança, conflitos de cunho étnico, ocupações de terras e prédios não-utilizados, mobilizações relacionadas ao meio ambiente e à ecologia; esses são alguns exemplos do que a sociologia urbana vem considerando como movimentos sociais urbanos, apesar das muitas divergências e polêmicas em torno do conceito (MARTÍNEZ, 2003, p. 84).

¹¹² O autor constata que muitos movimentos sociais progressistas não possuem nenhuma conexão direta com as relações de trabalho internas ao processo produtivo industrial. Eles lidam na maioria das vezes com um conjunto distinto de questões, a exemplo dos movimentos ambientalista, nacionalista e feminista. Por conta disso, suas lutas podem ser consideradas não apenas complementares às tradicionais (lutas de sindicatos e partidos políticos), mas de certo modo autônomas.

conclusão de certo modo faz eco às ideias de Lefebvre, com os movimentos sociais urbanos aparecendo como uma categoria que estava faltando na teoria da produção do espaço por este formulada. Ela se revela muito pertinente para designar os sujeitos coletivos contra-hegemônicos engajados em lutas sociais pelo direito à cidade. Contudo, para Castells os movimentos sociais urbanos¹¹³ não são um novo proletariado em analogia àquele teorizado por Marx, já que “destinam-se a transformar o significado da cidade sem terem a capacidade de transformar a sociedade” (CASTELLS, 1983, p. 327, tradução nossa).

Nos últimas décadas, Castells direcionou novamente seu foco de investigação em sociologia urbana ao contexto econômico (CASTELLS, 1989, 1996-1998). Diante da rápida disseminação de inovações tecnológicas que caracterizou os anos 1980 e 1990, e levando em consideração as atuais tendências do processo de globalização, o autor aduz que na contemporaneidade está em curso uma profunda transformação na noção de espaço. O argumento de Castells é simples. O espaço constitui o suporte material para práticas sociais que compartilham tempo. Se os atores não estão presentes no mesmo espaço, eles não conseguem interagir em tempo real. Durante grande parte da história, entretanto, o único espaço que permitia compartilhar o tempo era um lugar, um espaço físico. Tal situação mudou completamente nas últimas décadas. O “espaço dos lugares” não mais está sozinho, pois um novo tipo de espaço foi criado: o “espaço dos fluxos”. Repentinamente, a tecnologia tornou possível manter contato no mesmo espaço temporal sem compartilhar o mesmo espaço físico. Se as instituições-chave da produção capitalista estão sendo reestruturadas a fim de se beneficiarem do “espaço dos fluxos”, a revolução informacional também não deixa de alcançar a esfera de consumo coletivo da vida cotidiana (CASTELLS, 1989, 1996-1998).

As mudanças sociais em curso, tanto na esfera da produção quanto na esfera de consumo, estão afetando particularmente os espaços urbanos, afirma Castells. O “espaço de fluxos” possui uma materialidade fornecida pelo “espaço dos lugares” (infraestrutura de comunicações, aeroportos, cadeias hoteleiras). É complexo e caro criar, navegar e manter o “espaço de fluxos”, assim nem todos os espaços urbanos são capazes de oferecer a materialidade exigida para realmente se tornarem parte da rede. A constituição de novos espaços implica a existência de novas fontes de exclusão social nos centros urbanos e de

¹¹³ Para uma análise da evolução do conceito de movimentos sociais urbanos na obra de Castells, ver Martínez (2003).

estratificação entre as cidades. Grandes metrópoles, por exemplo, desempenham um papel crucial na rede, como lugares onde as pessoas se encontram e as elites se constituem. Mas nessas cidades, uma distribuição espacial particular e formas espaciais específicas definem a separação entre o território ocupado pelas elites e o território ocupado por outros grupos (“cidade dual”)¹¹⁴. Adicionalmente, Castells destaca que, após um momento inicial de refluxo (seu caráter eminentemente local havia sido desafiado pela globalização), os movimentos sociais urbanos estão começando a se beneficiar do “espaço de fluxos”, o que está resultando na mudança de suas estratégias de luta social em direção a uma articulação entre os níveis de ação local e global (CASTELLS, 1989, 1996-1998).

Desde a publicação de seu estudo contrapondo a visão liberal à visão socialista em relação à justiça social na cidade (HARVEY, 1973) marcado por uma releitura original do pensamento marxista, Harvey vem contribuindo decisivamente para o desenvolvimento do paradigma socioespacial em sociologia urbana. Ao analisar as relações entre teoria, espaço, urbanismo e justiça social, o autor reforça a premissa de que as formas espaciais da cidade não são objetos inanimados nos quais os processos sociais se desenrolam; ao contrário, as formas espaciais contêm os processos sociais da mesma maneira em que estes são intrinsecamente espaciais. Ao invés de se ocupar da questão ontológica acerca do que é o espaço, Harvey move sua atenção à maneira pela qual as diferentes práticas sociais criam e fazem uso de distintas conceptualizações do espaço e de distintas formas espaciais. Nessa tarefa, ele busca romper com as tradicionais dicotomias entre fato e valor, descrição e prescrição, metodologia e filosofia, observação e valoração nos estudos urbanos (HARVEY, 1973).

Tal qual Castells, Harvey assevera que os espaços urbanos estão ligados principalmente à esfera do consumo coletivo e identifica a luta de classes (entre o “trabalho” e “capital”, assim como internamente às frações deste) como sendo um componente essencial da criação, gestão e uso do ambiente construído (casas, estradas, parques, calçadas).

¹¹⁴ A segregação espacial parece se tornar mais tênue localmente, mas na verdade ela aumenta consideravelmente em uma escala global. Primeiro, há a barreira real dos preços (escritórios caros, condomínios residenciais de prestígio, restaurantes de cozinha internacional, clubes de lazer seletivos, hotéis de férias exclusivos), os quais segregam distintos públicos em lugares diferentes. Segundo, onde isso não se revela suficiente, muros, serviços de segurança e outras formas de separação forçada entre grupos são criados. O aumento do número de condomínios fechados, por exemplo, não pode ser considerado um acontecimento desconectado do crescente aparecimento de favelas.

Alguns desses itens de consumo coletivo, diz o autor, podem ser apropriados privativamente, ao passo que os demais devem ser utilizados em comum, mas todos eles são parte das condições básicas de vida do “trabalho”. O sistema de propriedade privada e a intervenção estatal, porém, tendem a excluir o “trabalho” do consumo do meio ambiente construído (HARVEY, 1982).

Se o espaço urbano emerge como local da luta de classes, a outra face da mesma moeda capitalista é seu papel funcional como unidade de acumulação de capital, assevera Harvey (1989a, p. 59). A relação de dominação do “capital” sobre o “trabalho” se expressa no processo de produção do espaço urbano na economia capitalista. As lutas pelos espaços urbanos contra as imposições do “capital”, além de constituírem uma contenda em torno de condições básicas de vida, são também uma batalha acerca do significado do meio ambiente construído como conjunto de valores de uso para o “trabalho”. Trata-se de um conflito em torno do que significa qualidade de vida na esfera do consumo: se isso significa valores de uso vantajosos para a acumulação capitalista ou se reflete reais necessidades humanas (HARVEY, 1982). Essa discussão retoma, em termos similares, a distinção de Lefebvre entre as qualidades de obra e de produto que podem marcar os espaços resultantes dos processos de produção social.

Contudo, ao concluir que, em última análise, os “conflitos no lugar da vida cotidiana são um mero reflexo da tensão subjacente entre capital e trabalho” (1982, p. 557, tradução nossa), o argumento de Harvey soa um tanto reducionista. O autor parece negar, ou ao menos relegar a um segundo plano, o fato de que as sociedades capitalistas são também compostas por outros importantes tipos de opressões (baseadas em raça, gênero, idade ou identidade étnico-cultural, por exemplo) que seguem lógicas até certo ponto autônomas no que concerne às relações de classe e que também impõem empecilhos a certos grupos quanto à sua plena participação na apropriação coletiva do espaço urbano. Ainda assim, essa ressalva não impede que se destaque a contribuição fundamental oferecida por Harvey à sociologia urbana, cujas construções teóricas vêm se revelando frutíferas na elucidação de problemas urbanos centrais, a exemplo do funcionamento dos mercados habitacionais e dos mecanismos de gentrificação (*gentrification*).

Ademais, a obra de Harvey permite repensar as cidades como atores-chave diante das novas demandas de produção espacial do

capitalismo globalizado¹¹⁵. É o caso do raciocínio que desenvolve o autor acerca da competição entre as cidades (HARVEY, 1989b). Harvey sustenta que toda cidade participa de uma disputa com as cidades pares em relação à posição a ser ocupada na divisão internacional do trabalho e do consumo. Perante esse cenário de crescente competição interurbana, os governos locais estão adotando práticas de empreendedorismo a fim de estimular o crescimento econômico e gerar novas oportunidades de emprego. De um lado, as cidades fomentam os investimentos de empresas privadas através de estratégias agressivas voltadas a derrotar as localidades adversárias na atração de negócios. De outro, articulam ambiciosos programas de desenvolvimento com a intenção de melhorar sua imagem e explorar novas oportunidades econômicas. O turismo, por exemplo, quase sempre aparece como um possível segmento para inovação.

Transformações urbanas de grande monta vêm sendo promovidas por toda parte para adequar as cidades às novas demandas do capital. A produção de atratividade urbana, entretanto, acaba por se configurar frequentemente um jogo de soma-zero. “[...] Até mesmo o mais resolutivo e progressista grupo municipal de socialistas [...]”, sublinha Harvey (1989b, p. 5, tradução nossa), “[...] irá se encontrar, ao final, tomando parte no jogo capitalista e desempenhando o papel de agente de ordenação dos processos em relação aos quais buscava oferecer resistência”. Além de passageiro, o sucesso no empreendimento de criação de uma cidade diferenciada, capaz de efetivamente atrair o capital, pode contraditoriamente implicar a perda das qualidades que conferiam peculiaridades ao espaço urbano local. A chegada do capital e de seus produtos espaciais repetitivos, em certa medida, destrói aquilo que era único à cidade, que lhe conferia identidade e particularidade, ao passo que concretiza localmente a paisagem homogênea globalizada.

Porém, de acordo com Harvey, uma série de práticas espaciais em curso e os diversos modelos possíveis de habitar um lugar que vêm sendo inventados deixam espaço para a esperança. Em sintonia com sua declarada intenção de rejeitar as dicotomias entre descrição e valoração,

¹¹⁵ As cidades são atores políticos, econômicos e sociais cada vez mais importantes em diferentes escalas espaciais, a nível metropolitano, nacional, regional e global, e em múltiplos sentidos. As relações que se estabelecem entre elas variam da competição à cooperação. São por demais conhecidas as disputas entre cidades, dentro de um país ou a nível internacional, para sediar eventos esportivos como os Jogos Olímpicos e a Copa do Mundo, por exemplo. Casos de cooperação, inclusive a nível internacional, tampouco são raros, como se pode ilustrar mencionando a rede de cooperação MERCOCIDADES, no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

uma de suas obras se dedica especificamente a dialogar com as utopias (HARVEY, 2000). Para o autor, é possível construir um urbanismo que congregue as pessoas ou invés de segregá-las, respeitando as diferenças. Nesse rumo, cumpre resgatar a ideia de espaço público urbano, enquanto espaço capaz de, ao mesmo tempo, dialeticamente promover o conflito e resguardar o consenso na medida em que continuamente se reinventam as maneiras de conviver com justiça na cidade. A luta pelos espaços públicos, de acordo com Harvey, é parte central da luta social para criar espaços urbanos que satisfaçam as necessidades humanas fundamentais. O direito à cidade não significa simplesmente o direito de acessar o que já existe no espaço urbano, mas o direito de mudar a cidade (HARVEY, 2003, p. 939).

2.3 Lugares, processos de publicização e valores de uso

A despeito dos inúmeros ensaios acadêmicos em ciências sociais que vêm empregando a noção de espaço público urbano durante as últimas décadas, ela ainda parece restar escassamente compreendida. Abordagens parciais e disciplinares ao conceito encerram sérios obstáculos para o seu completo entendimento, especialmente no que concerne à compreensão de sua dimensão jurídica. Ao invés de propor uma completa reconceptualização, soa cabível buscar identificar os equívocos mais comuns relacionados à utilização da categoria, assim como discutir à luz dos aportes da teoria da produção do espaço as potencialidades do emprego que dela vem fazendo a literatura científica¹¹⁶. Convém, ademais, apresentar alguns deslocamentos teóricos que se revelam necessários para compreender as interações espaciais na cidade por meio da noção de espaço público urbano de um modo que se mostre compatível com o paradigma socioespacial em sociologia urbana.

Há uma disseminada tendência de redução da definição de espaço público urbano a uma série de características contingentes, isoladas e limitadas. Conforme se procurou demonstrar no primeiro capítulo deste trabalho, os juristas tipicamente conceituam o espaço público urbano como um pedaço de terra dentro do perímetro da cidade cujo proprietário é o Estado (domínio público), consistindo em um lugar cujo acesso é a todos permitido (bem de uso comum do povo) e que não pode

¹¹⁶ Nesta análise, buscou-se dialogar, de modo geral, com as oportunas reflexões de Borja e Muxí (2003), Lolive, Berdoulay e Gomes (2004), Capron e Haschar-Noé (2007) e Sabatier (2007).

se tornar propriedade privada (não-propriedade). Diversos estudos em arquitetura, urbanismo e geografia caracterizam os espaços públicos urbanos como lugares abertos de livre acesso no interior de áreas urbanizadas. Já a ciência política, com frequência, assimila o espaço público urbano à noção de esfera pública a fim de fazer referência ao abstrato e imaterial campo discursivo de deliberação entre atores políticos¹¹⁷. Muitos antropólogos, de outra parte, por vezes confiam demasiadamente nas noções de sociabilidade e urbanidade para compreender os espaços públicos urbanos. O que geralmente está por trás dessas definições, novamente, é a oposição estanque do público ao privado, sistema binário no qual o público é basicamente composto por tudo aquilo que não pode ser qualificado como privado.

Em uma perspectiva condizente com o paradigma socioespacial em sociologia urbana, nenhuma dessas definições é suficiente se tomada isoladamente. Nem todas as parcelas de terra dentro do perímetro urbano que são bens de uso comum do povo de acordo com o direito estatal podem efetivamente ser consideradas espaços públicos urbanos. Não obstante, o valor da definição da dogmática jurídica encontra-se na ideia de que qualquer espaço, para permanecer público, deve ser regulado por meio de certo arranjo de propriedade que encoraje interações sociais capazes de lhe conferir um alto nível de publicidade. Igualmente, a definição arquitetônico-urbanística confia demais na aparência física de publicidade, embora corretamente destaque que qualquer espaço público urbano precisa existir concretamente no mundo material enquanto um lugar. A definição política que pressupõe serem os espaços públicos urbanos parte da esfera pública apresenta a vantagem de sublinhar a importância da troca comunitária de ideias implicada na diversidade de presenças, ações e discursos nos espaços públicos, mas também provoca um profundo mal-entendido porque tende a igualar espaços materiais (lugares) e esferas imateriais. Por fim, a noção antropológica enfrenta dificuldades em separar espaços de socialização excessivamente homogêneos e restritos a alguns grupos de espaços plurais onde o contato com o outro é o aspecto central.

Em síntese, tais tentativas disciplinares de conceituar os espaços públicos urbanos falham porque uma vez que se verificam certos traços

¹¹⁷ A noção de esfera pública, cunhada pelo filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas (1989), é antes de tudo uma esfera abstrata, imaterial. O autor concentra-se na cena deliberativa, de comunicação intersubjetiva. Em que pese a construção da esfera pública tenha se apoiado em lugares no passado (salões e círculos burgueses, cafés), hoje se apóia mais em instituições e meios de comunicação de massa, o que deixa claro o sentido diverso que a noção possui em relação ao conceito de espaço público.

formais estáticos o conteúdo dinâmico de publicidade é tomado por garantido. Como, então, definir os espaços públicos urbanos sociologicamente à luz da teoria da produção social do espaço? A pura junção das fragmentadas interfaces jurídica, arquitetônico-urbanística, política e antropológica não é o bastante. Por um lado, essas dimensões aparentemente estáveis são parte do problema e do objeto a ser analisado. Por outro lado, não se trata a noção de espaço público urbano de uma categoria descritiva de cunho objetivo, livre de valorações. Ao contrário, ao se falar do espaço público urbano mostra-se impraticável prescindir da dimensão normativa, que o faz depender de certos valores que lhe são atribuídos no exato momento em que se procura fixar sua definição conceitual.

Nesta dissertação, sugere-se que o espaço público urbano consiste em um conjunto de relações sociais baseadas em um lugar material; ou, circularmente, que o espaço público urbano é um lugar material constituído por um conjunto de relações sociais. Essas relações sociais tendem a tornar o espaço público, antes de tudo, um potencial espaço para o encontro de diferenças, um espaço onde as diferenças convergem e podem ser tornadas públicas. Ele representa uma permanente e dinâmica construção social através da luta social, processo que deve ser compreendido partindo das presenças, ações e discursos, individuais e coletivos, hegemônicos e não-hegemônicos, que lhe atribuem significado. Excesso de hegemonia conduz à homogeneização e assim a um esvaziamento da publicidade (sentimento de não-pertencimento e não-identificação, exclusão, segregação e privatização), ao passo que o equilíbrio de hegemonia mantém e reativa diferenças e promove a publicidade (sentimento de pertencimento e identificação, inclusão, encontro e apropriação). O sentido de publicidade é atribuído pelo grau em que o encontro com o outro, com a diversidade, é possível dentro de determinado contexto, algo profundamente vinculado à ideia de contato através da densidade que se supõe que a vida urbana deveria encorajar.

Alcançar a publicidade absoluta no espaço público – integral encontro de diferentes presenças, ações e discursos, sejam eles concorrentes, conflitantes ou harmônicos – pode ser empiricamente impossível na realidade, porém se faz presente enquanto horizonte de caminhada em relação ao qual se torna possível apreciar as mudanças espaciais e valorá-las enquanto processos de publicização ou privatização. Cabe, pois, deslocar o foco do objeto espaço público aos processos de construção socioespacial que atribuem determinados valores de uso a certos lugares da cidade ou que, ao revés, lhes esvaziam total ou parcialmente destes mesmos valores. Identificar os processos de

produção espacial e rotulá-los, atribuindo-lhes os significados de publicização ou privatização, depende – vale mais uma vez reforçar – dos valores de uso que são atrelados aos sentidos de público e privado, seja do ponto de vista da interpretação dos atores sociais envolvidos, seja do ponto de vista daqueles que buscam construir um saber científico acerca da realidade espacial urbana¹¹⁸.

Três deslocamentos teóricos, na esteira do exposto, revelam-se necessários para compreender os espaços públicos urbanos em conformidade com o paradigma socioespacial em sociologia urbana. O primeiro deslocamento é aquele que supera a dualidade e reconcilia lugares e espaços (MERRIFIELD, 1993). O segundo deslocamento consiste em deixar de compreender o espaço público meramente enquanto coisa-objeto e interligar esta faceta com os processos de produção espacial subjacentes de publicização e privatização (CAPRON; HASCHAR-NOÉ, 2007). O terceiro deslocamento constitui o abandono da definição da qualidade de público do espaço vinculada a características espaciais naturalizadas e absolutas (SABATIER, 2007), ao que se substitui pela avaliação das dinâmicas, circunstâncias ou potenciais que podem ser identificados nos processos de produção espacial no que se refere a sua capacidade de concretizar espacialmente determinados valores de uso.

Nas últimas décadas, vem ganhando força o reconhecimento de que os lugares são diferentes entre si e de que essas diferenças importam nas explicações e teorias construídas no âmbito das ciências sociais. De um lado, afirma-se a relevância de estudar o que é particular a um determinado lugar, de entender o que é próprio a cada localidade e, de um modo geral, de contextualizar o conhecimento. Do outro, coloca-se em dúvida a pertinência da generalização, da projeção interpretativa a todos os lugares do saber construído tendo como referencial certo lugar específico¹¹⁹. Por conta disso, os conceitos de região, localidade e lugar são cada vez mais enfatizados. Do ponto de vista do paradigma socioespacial em sociologia urbana, esse debate interessa em muito. É uma ideia do senso comum a constatação de que há uma diversidade

¹¹⁸ Destarte, para alguns intérpretes, por exemplo, a presença de vendedores ambulantes ou moradores em situação de rua nas praças de uma cidade pode ser um indicativo da privatização dos espaços públicos por estes grupos sociais, ao passo que para outros a mesma situação pode ser interpretada enquanto um indicativo de manutenção da publicização justamente por estes grupos sociais não restarem excluídos do espaço público.

¹¹⁹ O artigo de Agnew (2007) apresenta uma interessante análise da geografia da produção e circulação do conhecimento voltada ao tema da política internacional, mas que também serve de introdução aos principais pontos deste ainda incipiente debate.

entre as cidades e que cada uma delas guarda suas particularidades, assim como pertence a um paradigma superado, aquele fundado pela Escola de Chicago, a suposição de que uma ou outra cidade em particular pudesse servir de laboratório para entender as leis que governam as interações sociais no espaço urbano em geral. Contudo, as maneiras pelas quais se costuma formular nesse debate ontologicamente as noções de lugar e espaço enquanto variáveis de estudo persistem se revelando problemáticas. Conforme observa Merrifield (1993), há dificuldades para se conciliar as experiências vivenciadas em um lugar com as práticas espaciais que operam em escalas mais amplas.

Para o autor, isso decorre da visão cartesiana que estabelece um dualismo entre lugar e espaço. A lógica cartesiana tende a separar e coisificar os diferentes aspectos da realidade social. Quebram-se os problemas em partes, analisando-se cada uma delas separadamente, para se considerar, ao final, o todo como a soma das partes. Ademais, há uma equivalente separação entre a consciência humana (o interno) e o mundo material (o externo), entre a mente e a matéria, o sujeito observador e o objeto observado. Em consequência desse dualismo, a visão cartesiana do lugar considera-lhe um receptáculo vazio, independente e passivo aos fenômenos espaciais que o preenchem, uma espécie de *tabula rasa* (MERRIFIELD, 1993). No que concerne à cidade, o lugar consistiria em uma parcela delimitada do território físico, um segmento do ambiente construído. Em linguagem metafórica, representaria um dos diversos tipos de palcos cênicos onde o teatro da vida urbana se desenrola. Por exemplo, a rua em si, realidade material empírica, coisa, seria distinta do espaço da rua, das relações sociais que a preenchem enquanto lugar. A cada rua em si corresponderia o espaço da rua que lhe é respectivo, ao passo que o todo do conceito espaço da rua seria composto da soma de cada um destes espaços fragmentários.

À visão cartesiana que separa os lugares dos espaços, Merrifield contrapõe a visão dialética que busca reconciliá-los, em sintonia com o paradigma socioespacial em sociologia urbana. A lógica dialética enfatiza as mudanças, os movimentos, as dinâmicas, as interações e as contradições. Interessa saber como, quando e no quê as coisas se modificam, da mesma forma que é relevante descobrir porque às vezes as coisas parecem não mudar. A aparente estabilidade pode se mostrar uma manifestação da mudança, uma vez que esta é sempre parte do que as coisas são. Importa também descobrir como cada parte se relaciona com as demais dentro de um todo, já que o todo está presente em cada uma das partes. Na medida em que a individualidade contém o todo, assim como o todo contém a individualidade, o mundo material é

simultaneamente processos e coisas, o local e o global, o particular e o geral¹²⁰. No que tange à cidade, o ambiente construído é socialmente produzido como conjunto de coisas – na forma de lugares – que se tornam carregadas de sentido na prática espacial cotidiana ao mesmo tempo em que conformam esta prática. O lugar é fruto de um processo de produção, portanto as relações sociais são latentes ao lugar tanto quanto a sua espacialidade. Não há fissuras entre lugar e espaço, mas interpenetração, que é o que cabe capturar. Dado que os modos de produção funcionam em uma espacialidade concreta e não em um senso abstrato, as diferentes maneiras pelas quais eles se concretizam espacialmente, na forma de lugares, são partes intrínsecas e indissociáveis do que eles são (MERRIFIELD, 1993). Seguindo no exemplo da rua, ela é forma espacial – um lugar – que duplamente encerra relações espaciais, aquelas subjacentes ao seu processo de produção e fixadas no tempo pela coisa produzida e aquelas conformadas pelo lugar em decorrência de seu caráter de força de produção. O lugar rua é, por conseguinte, produto-produtor; a produção do espaço da rua configura, ao mesmo tempo, o processo e o resultado do processo.

A consequência direta do primeiro deslocamento referido é a ampliação do leque de tipos de lugares materiais nas cidades cujas relações espaciais podem ser analisadas como públicas, bem como a dissolução das fronteiras estanques entre o público e o privado. O conjunto de espécies de lugares tradicionais da cidade aos quais corresponderia um espaço público urbano – as ruas, praças, parques e praias urbanas – passa a ser acompanhado de novas modalidades de lugares urbanos que também admitem o estudo de suas relações espaciais como públicas, a exemplo de estádios (BASSON, 2007), cafeterias (CAPRON, 1998), centros comerciais (BUTTON, 2003), estações de metrô e meios de transporte público. Os últimos, frequentemente descritos na literatura como espaços urbanos “semipúblicos” ou “quase públicos”, levando-se em consideração as vicissitudes do conceito e o fato de que as limitações no acesso são mais

¹²⁰ O exemplo de construção conceitual dialética que oferece Merrifield é o conceito de fetichismo da mercadoria em Marx. Embora as mercadorias sejam coisas materiais, elas são produzidas através de trabalho que envolve relações sociais. O caráter de coisa, na sua forma de objeto dotado de valor de troca por dinheiro, tende a mascarar esses processos subjacentes, já que as mercadorias ingressam pelo mercado na vida cotidiana. Nisso reside o fetichismo da mercadoria, na impossibilidade de entender totalmente o processo de produção anterior ao momento da troca no mercado. Portanto, as mercadorias são processos que aparecem na forma de coisas.

flagrantes, ao serem considerados enquanto lugares materiais constituídos por um conjunto de relações sociais transformam-se em potencial objeto de estudo por meio da categoria espaço público urbano. Ademais, a consideração das relações entre os lugares enquanto aspecto das relações espaciais permite reposicionar no centro da análise a questão das fronteiras e interpenetrações entre o público e o privado, como é o caso, para mencionar apenas um exemplo, das fachadas das edificações e o diálogo que estabelecem com as ruas.

Se, de um lado, as relações espaciais em uma maior variedade de lugares tornam-se suscetíveis de elucidação através da noção de espaço público, por outro lado o intrínseco caráter público das relações espaciais em lugares tradicionais como as ruas e as praças deixa de ser tomado por garantido e passa a também admitir problematização. Não mais se restringindo à coisa-objeto, os olhares deslocam-se aos processos de produção espacial subjacentes de publicização e privatização dos lugares. Nesse sentido, os arranjos jurídicos, arquitetônicos, políticos e culturais contribuem para determinar os tipos de presenças, usos e discursos que caracterizam os lugares, ao mesmo tempo em que estes os determinam. Esses arranjos produzem e são produzidos pela prática espacial empiricamente observável, mas também estão conectados às representações do espaço e aos espaços de representação. As lutas por hegemonia manifestam-se na prática espacial, assim como nos outros dois níveis de análise do espaço de que fala Lefebvre, por meio de uma interação dialética.

Em sintonia com o paradigma socioespacial, há considerável discussão na literatura recente acerca dos processos de produção espacial que tendem à publicização ou à privatização dos lugares. Alguns autores tratam dos processos envolvendo certos lugares em particular. Por exemplo, Brosseau e Gilbet (2004) investigaram a relação entre a esfera pública da mídia (reportagens de jornais) e o espaço público constituído por um calçadão central de uma cidade canadense. Outros autores abordam processos mais amplos e ao mesmo tempo peculiares que afetam quase que a totalidade dos espaços públicos de uma determinada cidade. Por exemplo, Valverde (2004) analisou a batalha entre traficantes de drogas e forças policiais como um processo que estaria conduzindo à erosão dos espaços públicos da cidade do Rio de Janeiro, os quais vêm sendo transformados em simples locais de passagem de um espaço privado para o outro. Os residentes na cidade, especialmente os empobrecidos habitantes das favelas, são obrigados a lidar com as violentas estratégias de controle espacial adotadas por ambos os lados, enquanto os moradores mais ricos buscam

proteção em condomínios fechados. Há ainda pesquisadores que buscam estabelecer relações entre os processos que transcorrem em diferentes escalas espaciais – o global, o nacional – com a realidade local da produção dos espaços públicos urbanos. A análise pode se voltar tanto às cidades em geral ou a uma cidade em especial. Como exemplo da primeira situação, pode-se citar os estudos sobre a difusão da violência urbana ou simplesmente o incremento no temor quanto ao crime ao longo dos centros urbanos, fenômeno muitas vezes visto como capaz de modelar os espaços públicos e conduzir à segregação urbana (PAIN, 2000, 2001). São exemplares da segunda situação os estudos sobre desenvolvimento de políticas públicas culturais almejando a regeneração da economia urbana por meio da atração de investimentos privados e turistas nos casos de Recife (LEITE, 2002, 2004) e Barcelona (BALIBREA, 2003).

A preocupação com os processos de publicização ou privatização vem cada vez mais conduzindo a estudos pautados pelas seguintes indagações: espaço público, mas público para quem? Quem está excluído de certos lugares? De tais perguntas redonda o enfoque por parte de diversos pesquisadores nos obstáculos e incentivos para a presença em público de distintos grupos sociais. Preocupações gerais com as classes trabalhadoras assalariadas do capitalismo industrial – centradas nos argumentos da falta de tempo livre para gozar dos espaços públicos ou nas distâncias entre trabalho, residência e locais de lazer – estão sendo gradualmente abandonadas em favor de atenção particular a grupos sociais como vendedores ambulantes (STAUDT, 1996; DONOVAN, 2008), população em situação de rua (MITCHELL, 2003; FORTIN, 2007), jovens (WHITE, 1993; MALONE, 2002), imigrantes (DINES, 2002), mulheres (FENSTER, 2005), homossexuais (GAISSAD, 2007), ativistas políticos (MITCHELL, 2003) e pessoas portadoras de necessidades especiais (KITCHIN; LAW, 2001).

Para além das presenças de determinados grupos, também as diferentes modalidades de usos e discursos que remetem à apropriação dos espaços públicos, estejam elas ligadas a ou não a certos grupos sociais em particular, vêm merecendo investigação por parte das ciências sociais. Entre os múltiplos temas explorados, é possível mencionar, a título exemplificativo, as manifestações artísticas (BRUNAUX, 2007), os usos esportivos (ESCAFFRE, 2007), as práticas culturais (FORTUNA; FERREIRA; ABREU, 1998; LEITE, 2002; 2004), o uso de bebidas alcoólicas em público (JAYNE; HOLLOWAY; VALENTINE, 2006) e a extensão de atividades comerciais às calçadas fronteiriças (TANGUY, 1992). É interessante notar que práticas

análogas por vezes são classificadas alternadamente tanto como conducentes à publicização quanto à privatização dos espaços públicos, dependendo da perspectiva do pesquisador que as analisa ou daquela dos atores sociais implicados. Essa constatação indica que a avaliação da qualificação a ser atribuída a determinado processo espacial está vinculada aos interesses de certos grupos sociais e, sobretudo, reforça a importância dos valores de uso imputados aos espaços públicos.

Diante dos rumos que o debate científico acerca dos espaços públicos está seguindo, não surpreende que algumas das mais argutas elaborações teóricas acerca do significado dos espaços públicos urbanos na contemporaneidade provenham de autores que consideram difícil separar o descritivo do normativo, a imaginação sociológica da imaginação filosófica. Além de Lefebvre e Harvey, cujas principais ideias já foram exploradas, ainda que brevemente, outros importantes pensadores voltam-se ao tema compartilhando da perspectiva que concilia dinamicamente descrição e prescrição. É o caso do sociólogo Zygmunt Bauman e do urbanista John Friedmann, os quais destacam que os espaços públicos se qualificam como tais ao promoverem certos valores de uso – o encontro, a centralidade, a reunião e a convergência de diferenças.

Quanto mais heterogênea e diversificada for uma cidade, afirma Bauman (2009), maiores atrativos e oportunidades ela oferecerá. Possibilitando experiências cotidianas ambivalentes que tanto atraem quanto afastam, a cidade terá sempre como sua alma o encontro com o outro e a confiança no outro. Para o autor, viver numa cidade significa, em suma, viver junto e enriquecer-se reciprocamente. Bauman considera que os espaços públicos urbanos condensam e encerram tais traços distintivos da vida urbana. Eles são os lugares onde os estranhos e estrangeiros uns aos outros se encontram.

É nos locais públicos que a vida urbana e tudo aquilo que a distingue das outras formas de convivência humana atingem sua mais completa expressão, com alegrias, dores, esperanças e pressentimentos que lhe são característicos. Por esse motivo, os espaços públicos são locais em que atração e rejeição se desafiam (suas proporções são variáveis, sujeitas a mudanças rápidas, incessantes). Trata-se, portanto, de locais vulneráveis, expostos a ataques maníaco-depressivos ou esquizofrênicos, mas são também os únicos lugares em que a atração tem alguma possibilidade de superar ou neutralizar a rejeição. Trata-se, em outras palavras, de locais onde se descobrem, se aprendem e sobretudo se praticam os costumes e as maneiras de uma vida urbana satisfatória. Os locais públicos são os pontos cruciais nos

quais o futuro da vida urbana é decidido neste exato momento. [...] Não falo de todos os espaços públicos, mas apenas daqueles que não se rendem à ambição modernista de anular as diferenças nem à tendência pós-moderna de cristalizá-las por meio da separação e do estranhamento recíprocos. São esses espaços públicos que, reconhecendo o valor criativo das diversidades e sua capacidade de tornar a vida mais intensa, encorajam as diferenças a empenhar-se num diálogo significativo (BAUMAN, 2009, p. 70-71).

Para Friedmann (1992), os espaços públicos consistem na essência mesma do direito à cidade. Ele presta atenção, por exemplo, à significância das ruas. “Uma cidade pode verdadeiramente ser chamada de cidade apenas quando suas ruas pertencem ao povo” (1992, p. 100, tradução nossa). As ruas são lugares de encontro antes de se configurarem como artérias para o tráfego de veículos. Tomando as ruas, argumenta o autor, as pessoas as reclamam como seu próprio espaço, celebrando a vida de convívio e a cidade como uma comunidade política, com uma memória de si mesma e um nome. Duas ocasiões não muito distantes entre si que claramente representam o direito ao espaço público são destacadas por Friedmann: quando as pessoas levantam-se em protesto contra o Estado e quando elas celebram festividades populares. Mas em muitas cidades esses momentos estão se tornando apenas memórias gloriosas de um direito efetivamente sonogado ao povo durante o resto do tempo (FRIEDMANN, 1992, p. 99-111).

Embora o cerne dos argumentos de Bauman e Friedmann resida nos valores de uso que estes associam à ideia de publicidade urbana, não se pode olvidar que há certo ar nostálgico em suas colocações. É como se eles estivessem a lamentar a perda de qualidades espaciais da cidade que por muito tempo existiram de fato. Nesse aspecto, de certa forma seguem a famosa reflexão de Richard Sennett (1974) sobre a reestruturação das formas urbanas e o declínio da sociabilidade pública nas cidades européias ao longo do século XIX. Não cabe aqui discutir os valores de uso das praças dos burgos que emergiram enquanto espaços de emancipação em relação à realidade feudal do medievo europeu. O certo é que, em contextos diversos como o da América Latina e das praças de suas cidades coloniais, inexistem motivos para saudosismo. Também na periferia do capitalismo “a praça [...] é, em certo sentido, a essência da cidade” (SALDANHA, 2005, p. 14), mas neste contexto os valores de uso exaltados por Bauman e Friedmann sequer puderam chegar perto de se concretizar plenamente. Torna-se difícil, neste caso, falar em “morte do espaço público” (SENNETT, 1974, p. 12) para se

referir a transformações urbanas que estivessem a solapar qualidades espaciais já por demais ausentes (LEITE, 2004, p. 129-145)¹²¹.

2.4 Padrões de exclusão nos espaços públicos

Desafiando as certezas da dogmática jurídica, a sociologia urbana vem demonstrando que os espaços públicos urbanos das sociedades capitalistas são socialmente construídos de modo a resultar na exclusão das presenças, ações e discursos de certos grupos sociais não-hegemônicos. As contradições, os conflitos e as lutas sociais que permeiam os processos de produção espacial nas cidades demonstram que a promessa de igualdade propagada pela categoria bem de uso comum do povo não passa de uma quimera. De um lado, há uma demanda crescente por ordem e repressão no espaço público. Terrorismo, criminalidade de rua, vandalismo, fluidez do tráfego de veículos e proteção dos pedestres contra constrangimentos estão entre as mais comuns desculpas para a utilização de sofisticados mecanismos de controle social tendo como alvo os mais diversos grupos, tais como adultos e crianças em situação de rua, ativistas políticos, jovens, imigrantes, vendedores ambulantes, catadores de resíduos urbanos e trabalhadores do sexo. De outro lado, acentuam-se as contradições entre os espaços públicos da cidade quanto a serviços urbanos, equipamentos e infraestrutura. Consolidam-se as dualidades entre os espaços públicos formais e informais, centrais e periféricos, situados em áreas residenciais de elite e em áreas de moradia popular, turísticos e não-turísticos, acessíveis aos portadores de necessidades especiais e inacessíveis; fortalece-se a segregação espacial de públicos e de usos. Como se não bastasse, vem aumentando vertiginosamente a produção de lugares como condomínios fechados, clubes de lazer e *shopping centers*, mercadorias espaciais cujo propósito declarado é o de selecionar os frequentadores e garantir sua segurança, protegendo-os o máximo possível da interação com os demais habitantes da cidade.

Nas últimas décadas, o clamor por um aumento do controle social no espaço público fez carreira nas mais diversas cidades do planeta (MITCHELL, 2003; BAUMAN, 2009). Dissemina-se paulatinamente o medo da interação com os outros nas ruas, espaços hoje em muitas metrópoles considerados uma constante ameaça à segurança pessoal. A

¹²¹ Cabe reconhecer, todavia, que este ponto exigiria uma análise mais aprofundada e, sobretudo, um diálogo com obras clássicas das ciências sociais latino-americanas, como é o caso, por exemplo, de DaMatta (1997).

sensação de perigo é alimentada pelos meios de comunicação de massa e explorada pelas campanhas eleitorais, favorecendo o fortalecimento dos mais variados movimentos de “lei e ordem” ou “tolerância zero”¹²², inclinados à propagação de um ideal repressivo contra certas presenças e usos do espaço público. Não obstante, a exclusão de determinados grupos sociais parece também estar vinculada a processos econômicos subjacentes de revalorização econômica dos espaços públicos, como é o caso das políticas turísticas e culturais de revitalização.

Nos EUA e Europa, teme-se em grande medida a possibilidade de “ataques terroristas” nos espaços públicos, em que pese desperte cada vez mais temores a “criminalidade de rua”, ambos os fenômenos tidos como associados às minorias étnicas e aos imigrantes. Na América Latina, em especial no Brasil, o corte sociorracial dos grupos classificados como um risco à segurança dos espaços urbanos é ainda mais evidente. No entanto, busca-se reprimir comportamentos que vão além de atos concretos de violência em relação à vida e à integridade física das pessoas, a exemplo de homicídios, latrocínios, estupros ou lesões corporais. Ocorre que está sendo reforçada a construção ideológica que vincula tais atos a outros taxados de “pequenos delitos”, “desordens em geral” e “incivilidades”, tais como comércio irregular de mercadorias, pichações, perturbações à fluidez do tráfego de veículos automotores, solicitações indesejadas a pedestres, prostituição, uso de drogas e consumo de bebidas alcoólicas em público. Uns e outros

¹²² A cidade de Nova York, sob liderança do prefeito Rudolf Giuliani, tornou-se célebre na década de 1990 por implementar uma estratégia de política criminal batizada de “*zero tolerance policing*”. Tal política clamava embasar-se cientificamente em uma pretensa teoria criminológica denominada “Janelas Quebradas”, de autoria de dois cientistas políticos estadunidenses, James Wilson e George Kelling, que publicaram um artigo com este título em 1982 em uma revista cultural (e não em uma revista de criminologia). De acordo com os autores, desordem e crime estão intrinsecamente vinculados e desenvolvem-se em sequência. Psicólogos sociais e agentes policiais tenderiam a concordar que se o vidro de uma janela de um prédio foi quebrado e deixado sem reparo, em pouco tempo todas as outras janelas serão também quebradas. Isso valeria tanto para “boas” vizinhanças quanto para aquelas “em decadência”. Uma janela não reparada é sinal de que ninguém se importa com uma desordem, e, portanto, quebrar uma janela não custa nada socialmente. Com base na metáfora da janela quebrada que, como nota Mitchell (2003, p. 200), não se refere à carência de investimento e manutenção na dimensão física dos espaços, mas a comportamentos inconvenientes, argumentam os autores que a polícia e o poder público em geral deveriam tentar impor controle no que concerne a pequenas incivilidades e ilícitudes, a fim de evitar crimes graves. O foco da polícia deveria ser a desordem provocada por prostitutas, usuários de drogas, bêbados e assim por diante (WILSON; KELLING, 1982). O declínio nas taxas de homicídio durante os anos 1990 em Nova York foi apresentado por Giuliani como evidência corroborando o sucesso da política criminal, mas essa conexão direta vem sendo refutada por diversos estudos científicos (WACQUANT, 2002).

supostamente teriam em comum o ambiente ou o espaço social permissivo à desordem em que se realizam. A tolerância com condutas rotuladas de antissociais conduziria, em uma sucessão necessária e inevitável, à ocorrência de crimes graves.

Os mecanismos de controle social do espaço público mobilizados são cada vez mais sofisticados, ainda que um tanto semelhantes de uma cidade para outra. O uso de tecnologias eletrônicas para vigiar comportamentos nos espaços públicos urbanos está se disseminando massivamente, em especial o emprego de circuitos de câmeras de vídeo (CCTV). Conforme nota Koskela (2000), as câmeras eletrônicas não estavam disponíveis quando Jeremy Bentham inventou o conceito de pan-óptico e quando Michel Foucault analisou seus significados sociais, porém ambos compartilham do ideal da vigilância: ser visto, mas nunca saber quando nem por quem. É comum o argumento de que as câmeras de vigilância são mais eficientes para controlar o espaço público do que quaisquer outros mecanismos. Os espaços destinados ao consumo, em especial os *shopping centers*, são aqueles em que o nível de controle eletrônico do espaço costuma ser mais elevado. Contudo, em uma tentativa de emular os resultados obtidos nesses lugares, os mecanismos eletrônicos estão sendo transferidos aos poucos também às ruas e parques. Tanto em um caso quanto no outro, a estratégia visa excluir pessoas e grupos indesejáveis às finalidades atribuídas ao espaço vigiado, na medida em que aqueles que aparentam não persegui-las são dissuadidos de frequentá-los, “convidados a se retirar” ou simplesmente expulsos quando sua presença é flagrada pelas câmeras, ainda que não tenham violado as leis penais ou cometido qualquer ato ilícito. A vigilância eletrônica, ademais, segrega os agentes de segurança do público, na medida em que as interações são controladas por expectadores apenas potenciais, invisíveis e externos ao espaço que dizem proteger (KOSKELA, 2000).

Os obstáculos físico-arquitetônicos constituem outro tipo de mecanismo utilizado com frequência para fins de controle social. Os exemplos são os mais diversos. Pode-se mencionar o expediente muito adotado do fechamento de parques e praças por meio de muros, cercas vivas e grades de ferro, com restrições de horário à abertura dos portões de acesso. Formas peculiares de desenhar peças do mobiliário urbano, como é o caso de bancos de parques e praças nos quais não se consegue deitar, também vêm sendo desenvolvidas com o propósito explícito de dificultar determinados usos espaciais. Aos obstáculos físico-arquitetônicos frequentemente se somam obstáculos legais de toda ordem. Em uma quantidade crescente de cidades entram em vigor leis

municipais de civismo e regulamentos de uso de espaços públicos que arrolam uma série de comportamentos vedados, sujeitos à cessação imediata pela força pública e a sanções pecuniárias. Placas e sinais proeminentes instalados nesses lugares anunciam os usos proibidos. Essas técnicas em geral visam, antes que reprimir crimes violentos, impossibilitar comportamentos atribuídos à população em situação de rua, como dormir e cozinhar em público, ou associados a jovens, como o uso de drogas e bebidas alcoólicas em público, ou ainda a imigrantes ou trabalhadores informais, como a venda ambulante de mercadorias, e assim por diante. Ademais, o emprego de guardas municipais e de agentes de empresas de segurança privada, em conjunto com o policiamento ostensivo, em diversas ocasiões se revela não uma estratégia de segurança pública, mas de dissuasão e repressão de certas presenças, usos e discursos percebidos como ameaças às autoridades governamentais e ao Estado, a exemplo de passeatas, marchas e outros tipos de manifestações políticas nas ruas (MITCHELL, 2003, p. 16-17).

Por trás dessas políticas de controle social está o propósito declarado de “assegurar que os espaços públicos permaneçam ‘públicos’ impedindo que sejam sequestrados por usuários indesejáveis” (MITCHELL, 2003, p. 2-3, tradução nossa). Trata-se de uma representação do espaço público urbano intrinsecamente excludente, que equipara a publicidade tolerada às presenças, usos e discursos reputados convenientes para os residentes e visitantes das classes média e alta. A construção desse tipo de representação do espaço público está vinculada às estratégias hegemônicas de produção espacial que perpassam os processos socioeconômicos estruturantes da urbanização das cidades. Descobriu-se que a homogeneização do público garante mais lucros que a livre presença das diferenças sociais. Em razão disso, os espaços públicos vêm sendo estrategicamente administrados de modo a alcançar alguns objetivos funcionais, como segurança, espetáculo, conforto, beleza, recreação e, acima de tudo, estímulo ao consumo. Passou-se a planejar cuidadosamente cada interação e os tipos de surpresa passíveis de se encontrar no espaço público. Tenta-se excluir da cena as incômodas realidades da vida cotidiana da cidade, como pobreza, discórdia social, sujeira, violência e poluição, que não combinam com o lazer (MITCHELL, 2003, p. 139-140, 186).

Entre as diversas estratégias de produção espacial, talvez aquela de maior relevo e mais repleta de contradições no que tange às suas consequências para os espaços públicos urbanos seja a transformação das cidades em produtos destinados ao mercado do turismo. A ideia de que a produção de atrações turísticas no espaço urbano, se necessário

através de investimentos públicos massivos, irá conduzir ao desenvolvimento socioeconômico consiste em um dos maiores sentidos comuns da contemporaneidade no que se refere às políticas do espaço. Vende-se o modelo de desenvolvimento turístico como se nenhuma consequência negativa pudesse dele resultar. Ao contrário, supostamente o modelo fortaleceria a coesão social, melhoraria a qualidade dos espaços públicos urbanos e inclusive contribuiria para a proteção do ambiente natural e para a preservação do patrimônio histórico. Por um lado, as lógicas da indústria do turismo claramente implicam a retomada do interesse pelos espaços públicos urbanos. Por outro, este mesmo interesse acarreta novos e reforça antigos padrões de exclusão quanto aos diversos espaços públicos da cidade.

Em um cenário de acirrada e globalizada competição interurbana, a implementação do modelo turístico de cidade demanda táticas agressivas na batalha por uma posição privilegiada nesse lucrativo mercado. A ampla divulgação da imagem da cidade e vultosas verbas publicitárias são insuficientes para alcançar o êxito, já que este depende das efetivas impressões dos visitantes. O capital da indústria do turismo contemporânea – na medida em que os serviços e bens materiais de fato explorados, através das companhias aéreas, locadoras de automóveis, agências de viagem ou cadeias de hotéis e restaurantes são por toda parte bastante similares – pode facilmente migrar de um lugar para o outro, tão logo as experiências culturais prometidas por diferentes destinações turísticas se tornam mais valiosas e economicamente rentáveis. Consequentemente, as cidades precisam se tornar cada vez mais atrativas aos turistas a fim de permanecer na condição de destinos competitivos. De acordo com a receita hegemônica, se as cidades forem capazes de fazê-lo com competência, as consequências positivas estarão garantidas. Investimentos serão efetuados e em decorrência empregos, receitas e impostos serão gerados, trazendo como resultado o acalentado desenvolvimento socioeconômico.

Contudo, as cidades não podem converter em atrações turísticas a totalidade de seus espaços urbanos. Por conseguinte, as atrações tendem a ser concentradas e localizadas em uma porção restrita de zonas ou distritos selecionados para esse propósito, ao passo que os outros espaços urbanos são necessariamente mantidos fora do mercado do turismo. “Um perímetro bem definido separa o espaço turístico do restante da cidade”, espécie de bolha turística delineada para envolver os turistas e blindá-los dos aspectos desagradáveis e aborrecidos do viver urbano (JUDD, 1999, p. 36, tradução nossa). Ainda que as parcerias público-privadas sejam comuns, os governos locais na maioria das vezes

arcam com a maior parte da conta concernente à construção de atrações para os visitantes. O orçamento público, entretanto, é sempre escasso para as elevadas despesas exigidas. De modo similar, há limitações quanto à capacidade das administrações para empregar recursos não-fiscais, como a energia e perseverança das lideranças políticas e dos agentes da burocracia para articulação, zelo e inovação. Diante da criação de uma hierarquia de preocupações e prioridades, corre-se o risco de que seja profundamente afetada a provisão de serviços públicos, equipamentos e infraestrutura para as áreas urbanas que se situam fora do enclave turístico (EISINGER, 2000). Os espaços públicos urbanos das zonas não-turísticas, cujo financiamento e gestão costumam depender fortemente dos recursos dos erários municipais, são especialmente suscetíveis de virem a ser negligenciados. Esse processo redundava em uma contradição entre as zonas turísticas e não-turísticas da cidade.

A dualidade espacial vinculada ao modelo de desenvolvimento turístico, em muitos casos, entrecruza-se com outras dualidades. Na América Latina, é por demais conhecida a dualidade entre as zonas de ocupação formal (ou legal) e informal (ou ilegal) das cidades. Pode-se mencionar, por exemplo, a questão bastante concreta da péssima qualidade arquitetônico-urbanística das vias de circulação nas zonas informais do Rio de Janeiro quando comparadas às vias das zonas formais da cidade. Luciana Andrade (2004) observa que as vias de circulação fisicamente inadequadas impõem sérios obstáculos para a acessibilidade dos moradores aos meios de transporte em geral, aos serviços de entrega domiciliar de mercadorias – especialmente aquelas pesadas e de tamanho volumoso, como geladeiras e sofás –, aos serviços de correio, coleta de resíduos sólidos e também a ambulância e bombeiros em situações de urgência, representando uma importante fonte de exclusão para certos usuários e usos. Em muitas favelas cariocas, os obstáculos físicos à acessibilidade acabam por facilitar o controle espacial exercido pelos traficantes de drogas ou pelas milícias, que determinam quem pode entrar e por onde se pode circular. A ilegalidade/informalidade da ocupação da terra urbana, de outra parte, condiciona a sistemática negligência por parte do poder público para com muitos espaços públicos da cidade, seja em termos de planejamento e investimentos quanto à infraestrutura e ao mobiliário urbano de praças e ruas existentes, seja em termos de serviços públicos disponibilizados, inclusive segurança comunitária.

Embora em alguns contextos se destaque a importância da singela existência de ruas adequadas para circulação, em outros o debate diz

respeito às modalidades de circulação privilegiadas e às consequências disso para a publicidade dos espaços. Vários autores (BORJA; MUXÍ, 2003) enfatizam que em grande parte das cidades os espaços públicos urbanos restringem-se a leitos para circulação de carros e vagas de estacionamento. Se em teoria eles são acessíveis a todos, de fato seu uso para uma função específica, a circulação, e para uma modalidade específica de circulação, aquela do automóvel individual, claramente assumiu prioridade, em detrimento de modalidades distintas de circulação como aquelas associadas a ciclovias, calçadas para pedestres ou corredores de transporte coletivo, sem dúvidas mais propícias à interação social, ou de usos diferenciados comportados pela rua. O automóvel assume cada vez mais o papel de cápsula defensiva capaz de mitigar o medo nos deslocamentos urbanos ao invés de constituir um simples meio de transporte. Ainda no que concerne à questão da circulação, as discussões a respeito dos padrões de exclusão enfrentados por certos grupos sociais vêm assumindo destaque. Comenta-se na literatura científica, por exemplo, o quanto o medo das mulheres de utilizar as ruas, os parques e os transportes públicos está associado ao desenho espacial desprovido de preocupações de gênero – olvida-se, por exemplo, a questão da segurança contra a violência sexual – e aos códigos informais de vestimenta e comportamento femininos em público (FESTINER, 2005). De outra parte, alguns estudos examinam em detalhe os aspectos atinentes às dificuldades com as quais se deparam as pessoas portadoras de necessidades especiais. É o caso das investigações acerca do tema da distribuição espacial do mobiliário urbano, dos equipamentos e das facilidades voltadas a esse grupo em relação aqueles destinados à população em geral, tais como banheiros públicos acessíveis (KITCHIN; LAW, 2001).

Distintas estratégias de reativação da publicidade dos lugares também parecem afetar as presenças, usos e discursos passíveis de serem estimulados ou desencorajados. Nesse sentido, assumem destaque os papéis desempenhados pelos *designers* urbanos (VAN DEUSEN JR., 2002) e empreendedores imobiliários (SMITHSIMON, 2008) no planejamento dos espaços públicos, assim como as funções simbólicas exercidas pelas obras públicas de arte e monumentos (MILLER, 2006). A construção de edificações assinadas por famosos arquitetos e as intervenções monumentais de artistas renomados em espaços públicos localizados no âmbito de áreas turísticas, residenciais de elite ou de negócios é contraposta, por vezes, à busca pela recuperação arquitetônica e integração simbólica ao restante da cidade dos espaços públicos que se situam em áreas urbanas periféricas ou marginalizadas

(BALIBREA, 2003). A promoção desigual da publicidade – seja do ponto de vista da escolha das áreas para esse intento, seja do ponto de vista dos usos e grupos sociais favorecidos nos locais selecionados – está em vários casos intimamente ligada aos projetos de revitalização do patrimônio histórico urbano e às políticas culturais oficiais levados a efeito por intermédio das agências estatais (LEITE, 2002, 2004). Em outros casos, como em Salvador e Paris, vincula-se simplesmente às políticas públicas de regeneração de bairros centrais através de investimentos na qualificação de parques, os quais, além de preferir a população mais pobre residente em bairros periféricos, desencadeiam processos de gentrificação que levam à expulsão dos grupos populares dos locais contemplados (SERPA, 2007, p. 41-68).

Despertam ainda maior inquietação, todavia, os processos de aniquilação dos espaços públicos urbanos. Proliferam em muitas cidades ao redor do mundo, a exemplo de São Paulo (CALDEIRA, 2000) e Los Angeles (DAVIS, 1990), os “enclaves fortificados”, “espaços fechados, privatizados e monitorados de residência, consumo, lazer e trabalho” (CALDEIRA, 1996, p. 303, tradução nossa). Trata-se de espaços urbanos de uso condominial pautados pela retórica da exclusividade, dotados dos sinais emblemáticos da segregação: os altos muros, as cercas farpadas, as sólidas grades de ferro. Barreiras fisicamente visíveis marcam as fronteiras das casas, dos escritórios, das escolas, dos blocos de apartamentos, dos condomínios fechados e estendem-se aos parques e praças, na medida em que ganham força e popularidade a arquitetura defensiva e a vigilância total dos ambientes. Os arquitetos deixam de lado a estética das fachadas abertas para a rua para se concentrarem em conceber lugares herméticos e eficazes no que tange a filtrar os aspirantes a usuário, rechaçar aqueles indesejáveis e proteger aqueles poucos a quem se autoriza o ingresso e a permanência. Para manter afastados os outros – os inimigos autênticos ou fictícios do ideal de segurança, equivalentes àqueles considerados socialmente inferiores (CALDEIRA, 1996, p. 311) – e aplacar o medo, emprega-se todo tipo de estratégia que possa parecer útil¹²³. Nesse sentido, Teresa Caldeira observa que “os novos sistemas de segurança não apenas conferem

¹²³ Uma tipologia crítica desses estratégias arquitetônico-urbanísticas (FLUSTY, 1997) menciona os “espaços escorregadios”, cujas vias de acesso são inexistentes ou tortuosas, provocando a sensação de inatingibilidade; os “espaços escabrosos”, cuja ocupação ainda que momentânea mostra-se desconfortável, em razão de bordas inclinadas ou irregulares, borrifadores de água nos muros, etc.; e os “espaços nervosos”, cuja utilização se dá sob constante e apurada vigilância por parte de patrulhas de guardas armados e tecnologias eletrônicas de monitoração ativas 24 horas ao dia.

proteção contra o crime, mas também criam espaços segregados nos quais a prática da exclusão é cuidadosa e rigorosamente exercida” (1996, p. 311, tradução nossa). Sequer tenta-se esconder a intenção antiurbana que transparece no uso desses estratégias, nitidamente voltados a “dividir, segregar, excluir” e não a “criar pontes, convivências agradáveis e locais de encontro, facilitar as comunicações e reunir os habitantes da cidade” (BAUMAN, 2009, p. 42).

A inserção espacial dos projetos urbanos exclusivos e excludentes configura um paradoxo lucrativamente explorado pelo marketing imobiliário, que veicula a promessa de espaços nos quais se poderia reencontrar a plena qualidade de vida que escapa à cidade¹²⁴. Condomínios fechados e *shopping centers* situam-se no território da cidade, estão dentro dela fisicamente e dela dependem socialmente, embora paradoxalmente almejem dela se distanciar até atingir o ideal do mais completo isolamento. Enquanto solução imediata para os problemas da interação com os outros que fazem a diversidade da cidade, o isolamento em um ambiente socialmente homogêneo cria, reproduz e intensifica as necessidades e as demandas que afirma satisfazer (BAUMAN, 2009, p. 49). Como consequência, a vida cotidiana no espaço do lado de fora resta proscriça, já que não mais passa a despertar curiosidade, interesse e atração para os que estão do lado de dentro, enclausurados em seu gueto. Por conta disso, cresce o perigo de que o espaço público seja aniquilado ao ser reduzido ao espaço inutilizável que resta entre os enclaves fortificados. Excluídos de tais fortalezas, os grupos sociais que ficam confinados do lado de fora dos muros – espaço de onde também não podem sair – experimentam como seu gueto involuntário as ruas desoladas, evitadas e deixadas para trás, não só pela elite em fuga, como também pelos segmentos das classes médias que têm condições econômicas de rejeitá-las enquanto espaços de sociabilidade (BAUMAN, 2009, p. 40).

Certamente, muito pode ser extraído da ampla e crescente literatura em sociologia urbana que trata dos espaços públicos em conformidade ao paradigma socioespacial para o propósito de ulterior investigação. Ela ilumina a complexidade de lugares, atores, práticas e processos envolvidos na questão urbana concernente ao espaço público e obriga a deixar de lado qualquer tentativa reducionista de abordar sua

¹²⁴ Caldeira (1996, p. 309) observa que a imagem dos anúncios de empreendimentos imobiliários que confere o status mais elevado e mais seduz as classes altas e médias é aquela da comunidade-ilha, fechada e isolada em relação à cidade, um ambiente totalmente calmo e seguro, onde é possível acessar facilidades e serviços dos tipos mais variados tais quais aqueles que a cidade oferece e onde se pode conviver prazerosamente entre iguais.

dimensão jurídica. Com base no exposto, foi possível chamar a atenção, em síntese, para pelo menos três padrões gerais de exclusão concernentes ao espaço público urbano na contemporaneidade que funcionam de maneira bastante diversa, embora não em poucas oportunidades se sobreponham entre si. O primeiro padrão vincula-se ao controle do público. O segundo padrão corresponde à promoção desigual dos usos públicos. O terceiro padrão diz respeito ao aniquilamento dos valores de uso próprios ao espaço público. Os exemplos específicos de exclusão social que foram elencados e brevemente discutidos são somente alguns entre os tantos que poderiam ser mencionados e relacionados a cada um desses três padrões gerais de exclusão que conformam os espaços públicos urbanos.

Ao atentar para os conflitos sociais no espaço público, um dos tantos mitos que a sociologia urbana logra desmontar é o da funcionalização urbanística dos espaços da cidade operada pelo urbanismo moderno. O ideal de dissociação e segregação entre as quatro funções – habitação, trabalho, circulação, recreação –, cada uma delas supostamente vinculada à dimensão pública ou à dimensão privada da vida urbana e concretizada em um espaço peculiar, vai flagrantemente de encontro à prática espacial cotidiana que se pode observar na cidade, a qual insiste em desobedecer à rígida funcionalização. Ele conforma, ademais, uma representação do espaço incompatível com os espaços de representação de diversos grupos sociais. Para a população em situação de rua, esta assume os mais diversificados sentidos e transforma-se no espaço da moradia que não lhe é facultado em outro lugar; para os trabalhadores da economia informal, a rua converte-se em espaço do ganha-pão diário, da luta pela sobrevivência pelo trabalho em um sistema de produção que depende do desemprego formal massivo; para as crianças, a rua cessa de ser o espaço de circulação dos automóveis para significar o espaço do jogo, da brincadeira, do contato e do encantamento com o outro que lhes é sonogado pelos medos dos adultos. Devem se fundar, afinal, os espaços das cidades nas exigências capitalistas de acumulação, nas imposições estatizantes de homogeneização ou nas necessidades humanas de múltipla apropriação e encontro com o diferente?

Sabe-se que as estratégias hegemônicas de produção espacial que conduzem à configuração de padrões de exclusão nos espaços públicos urbanos – tal como sugerem os principais teóricos do paradigma socioespacial em sociologia urbana – enfrentam resistência por parte dos grupos sociais não-hegemônicos, sobretudo daqueles grupos organizados na forma de movimentos sociais urbanos. Sabe-se também

que o papel do Estado, nos seus diferentes níveis, é particularmente ambíguo no que se refere à interferência nos processos de produção espacial da cidade. O problema teórico que surge, entretanto, é o de que ao se desvelar os conflitos sociais no espaço público encobertos pela dogmática jurídica percebe-se que muito pouco se conhece a respeito do real papel desempenhado pelo direito nos processos de produção social dos espaços públicos urbanos e acerca dos significados jurídicos que o direito à cidade pode assumir. Se a constatação de que estão a recrudescer e adquirir renovada importância os conflitos sociais que permeiam a produção espacial das cidades contemporâneas é correta e se a dogmática jurídica mascara os mesmos conflitos urbanos que diz solucionar, não seria o caso de indagar: a partir de que outras bases a ciência jurídica poderia contribuir para a compreensão das relações entre o direito e os espaços urbanos?

3 A teoria do pluralismo jurídico e os espaços públicos

A decisão de rechaçar um paradigma implica sempre – e simultaneamente – a de aceitar outro.

Enrique Zuleta Puceiro

Na busca por fundamentos distintos da dogmática jurídica a partir dos quais a ciência jurídica possa vir a contribuir para explicar e transformar as relações entre o direito e os espaços públicos urbanos, este capítulo volta-se à teoria do pluralismo jurídico. Cumpre ao pensamento jurídico crítico ultrapassar a denúncia do caráter instrumental do direito para a perpetuação da opressão na sociedade e indicar as maneiras pelas quais ele pode ser reinventado para servir às lutas sociais de libertação conscientizada (LYRA FILHO, 2003). A tarefa pressupõe dialogar com os saberes jurídicos alternativos e insurgentes. Neste sentido, a seção inicial apresenta os êxitos alcançados pelo movimento direito e sociedade, promissora tentativa de conformar um novo paradigma na ciência jurídica. Diante da constatação de que a sociologia urbana, apesar de desafiar as certezas da dogmática, negligencia o papel do direito na produção do espaço, a segunda seção mostra como o emergente paradigma sociojurídico impulsionou o campo de pesquisa direito e espaço urbano. Persiste, porém, um significativo descuido para com a questão da dimensão jurídica dos espaços públicos e de sua relação com os padrões de exclusão na cidade. Sugere-se, na terceira seção, que o conceito de arranjos de propriedade (BENDA-BECKMANN, F.; BENDA-BECKMANN, K.; WIBER, 2006) – forjado sob a perspectiva pluralista do direito – oferece respaldo teórico para superar tal lacuna. Na seção final, discute-se a proposta do pluralismo jurídico comunitário-participativo (WOLKMER, 2001) e seus potenciais aportes tanto para impulsionar as lutas dos movimentos sociais urbanos quanto para delinear arranjos de propriedade do espaço público que tendam a assegurar a efetivação do direito à cidade.

3.1 Uma mudança de paradigma na ciência jurídica?

De acordo com a teoria de Kuhn (2003), antes que uma mudança de paradigma suceda em um dado campo científico, há um nebuloso e turbulento período de transição paradigmática. Este período é marcado pela crise da ciência normal, suscitada seja por fatores internos, seja por fatores externos à prática científica. Difunde-se durante a época de transição paradigmática a percepção de mau funcionamento do

paradigma vigente. Por conta disso, alguns membros da comunidade de cientistas que compartilham do paradigma tendem a desenvolver formas inovadoras de prática científica que extrapolam seus confins. Paralelamente, membros de comunidades científicas distintas, mesmo desconhecendo o paradigma da comunidade em crise, sentem-se confortáveis para incursionar em temas atinentes ao objeto de saber desta a partir de seus próprios pontos de vista. Nesse processo, é possível que se estruture uma escola, isto é, uma nova comunidade científica que aborda sob uma perspectiva diferente – um paradigma emergente – o objeto de saber em torno do qual se estabeleceu o paradigma em crise. Essa escola passa a competir com a comunidade científica que cultivava a ciência normal, tendo lugar uma disputa de hegemonia que pode redundar em uma mudança de paradigma.

A trajetória do paradigma dogmático na ciência jurídica foi desde a sua gênese acompanhada por dispersas e esporádicas tentativas de desafiar seus cânones de cientificidade. Algumas dessas tentativas são hoje identificadas como antecedentes do movimento direito e sociedade e, de fato, inspiraram o pensamento de vários autores que dele fazem parte, assim como muitos dos conceitos e suposições compartilhados pela comunidade sociojurídica. Descabe aqui discorrer longamente sobre tais antecedentes, mas lhes é comum a intenção de desenvolver uma abordagem socialmente contextualizada do direito, abrindo janelas ao conhecimento sociológico. Faz-se referência, por exemplo, aos precursores da sociologia moderna, já que o direito fazia parte das preocupações de Marx, mas também de Durkheim e, sobretudo, de Weber. Reconhece-se largamente o pioneirismo de Eugen Ehrlich, jurista que, em princípios do século XX, ousou afirmar que o escopo da ciência jurídica era muito mais amplo do que as normas criadas e aplicadas pelas instituições estatais, delineando as bases de uma nova disciplina científica, a sociologia do direito¹²⁵. Menciona-se ainda a

¹²⁵ A obra-prima de Ehrlich (1913) é um marco. Embora não tenha empregado o termo pluralismo jurídico, ele foi um dos primeiros teóricos a tratar do assunto com profundidade. Para o autor, um ramo disciplinar da sociologia, a sociologia do direito, deveria se ocupar da investigação do que ele chamava de “direito vivo”, o direito que provém da vida cotidiana das pessoas enquanto fato social empiricamente observável. As ideias de Ehrlich, todavia, não frutificaram em meio à elite profissional que compunha a comunidade jurídica de sua época, juristas mais interessados na dogmática jurídica e na imagem de um direito estatal, consistente e lógico-sistemático. Talvez a polêmica travada com Hans Kelsen sobre a pertinência da sociologia do direito e acerca de qual deveria ser seu papel tenha contribuído para tal sorte. Sobre a polêmica Ehrlich *versus* Kelsen, ver o conjunto de textos compilados e comentados por Carrino (1992). Para o debate mais recente sobre a obra de Ehrlich, consultar o volume organizado por Hertogh (2009).

insular influência das ciências sociais no círculo de juristas, como a que se fez notar em dois movimentos críticos, a jurisprudência sociológica e o realismo jurídico. Este se preocupava com os reais efeitos das leis em aplicação, enquanto aquele supunha ser impossível fazer boas leis sem conhecer o contexto social na qual elas operariam. Por fim, destaca-se o trabalho dos antropólogos que se dedicaram a estudar manifestações de juridicidade em culturas diversas da ocidental, colocando em dúvida a premissa monista da dogmática jurídica.

De todo modo, da sucinta retrospectiva esboçada, deve-se afastar qualquer impressão de continuidade evolutiva¹²⁶. Soa mais adequado afirmar que o conjunto de iniciativas mais articuladas que emergiu na passagem da década de 1960 para a de 1970, conhecido por movimento direito e sociedade – e vinculado a uma disciplina científica autônoma, a sociologia do direito –, representou uma ruptura. Evidentemente, não foi um movimento construído a partir do nada, mas em si trazia uma inequívoca novidade. O diferencial está em que, neste período, pela primeira vez alcançou-se um êxito substancial na institucionalização de uma comunidade científica¹²⁷ – ou, em outros termos, de uma escola – efetivamente capaz de produzir e reproduzir, de modo permanente e continuado, conhecimentos jurídicos a partir de um paradigma diverso do dogmático. O paradigma sociojurídico, modelo de cientificidade emergente entre os membros do movimento direito e sociedade – e na sociologia do direito enquanto disciplina –, carregava consigo o

¹²⁶ Como nota Friedman, “a área – direito e sociedade – não tem particularmente uma longa história enquanto tal [...]. Com certeza, é uma espécie de jogo intelectual buscar e encontrar precursores aqui ou ali, tão remotamente quanto se desejar ir” (2005, p. 4, tradução nossa).

¹²⁷ Dois acontecimentos, entre tantos outros, são bastante simbólicos do êxito na institucionalização de uma comunidade científica. Em 1962, foi fundado na Europa o *Research Committee on Sociology of Law (RCSL)*, vinculado à *International Sociological Association (ISA)*. Alguns anos depois, em 1964, foi fundada nos EUA a *Law & Society Association (LSA)*. Está entre as mais expressivas contribuições institucionais do primeiro a criação, em 1988, do *International Institute for the Sociology of Law (IISL)* em Oñati, País Basco, Espanha, um centro permanente dedicado às relações entre direito e sociedade, que é dotado de uma biblioteca especializada, promove um curso internacional de mestrado no assunto e periodicamente organiza importantes encontros e publicações na área; ao passo que o segundo contribuiu decididamente através do lançamento, em 1966, da *Law & Society Review*, de longa data a publicação científica considerada mais relevante no seio do movimento direito e sociedade, e também por meio da realização de encontros anuais sobre o tema dos quais atualmente participam milhares de acadêmicos das mais diversas nacionalidades. Concomitantemente, vale mencionar que associações e revistas científicas nacionais em direito e sociedade surgiram a partir deste período em outros países, a exemplo de Japão, Alemanha, Canadá, Itália, França e Argentina. A partir dessa época, a sociologia do direito também passou a ocupar um lugar nos currículos das faculdades de direito nos mais diversos países.

potencial (e, por que não dizer, explicitava a promessa) de minar a hegemonia da dogmática jurídica na ciência do direito.

É fácil, atualmente, distinguir a comunidade científica que se aglutinou em torno do paradigma sociojurídico daquela que sustenta o paradigma dogmático. Diferentemente dos juristas dogmáticos, os acadêmicos do movimento direito e sociedade ou, em outras palavras, os sociólogos do direito, não necessariamente têm em comum entre si o treinamento formal em faculdades de direito. Eles se dedicam quase que inteiramente à atividade acadêmica e raramente envolvem-se diretamente nos processos de tomada de decisão no sistema de justiça. Ademais, no âmbito da comunidade sociojurídica rejeita-se a ideia de que o direito pode ser cientificamente explicado através da elaboração lógico-abstrata de estudos doutrinários. O material que está sujeito à interpretação e à descrição vai além das normas jurídicas oficiais vigentes em um dado ordenamento jurídico estatal, contemplando dados empíricos acerca de questões como os comportamentos dos atores envolvidos na produção normativa, a consciência jurídica das pessoas, os efeitos que as normas jurídicas exercem na sociedade, os processos de tomada de decisão e assim por diante. A abordagem sociológica do direito busca, ao invés de tratá-lo autonomamente, conectá-lo a outros aspectos da sociedade. Por conta disso, a pesquisa sociojurídica é conduzida a partir de diversos campos do conhecimento, vinculando-se às áreas de interesse geral das ciências sociais.

No entanto, trata-se de um modelo de cientificidade que permanece em construção, cujo processo de consolidação resta incompleto. Nesse sentido, explicitar a constelação de compromissos de grupo que norteia a prática científica da comunidade engajada no paradigma sociojurídico persiste sendo um exercício teórico arriscado, bastante sujeito à contestação. Ainda assim, soa razoável apontar, em contraste com o paradigma dogmático, quatro traços que lhe são mais marcantes:

- a) o pluralismo jurídico¹²⁸. Nega-se que o Estado seja a fonte única e exclusiva de todo o direito (WOLKMER, 2001, p. 183). “Tanto no mundo atual quanto historicamente o direito manifesta-se em uma variedade de formas e em uma variedade de níveis” (HOOKER, 1975, p. 01, tradução nossa). Desse modo, não

¹²⁸ O termo pluralismo jurídico parece ter sido utilizado pela primeira vez na literatura científica ao intitular a coleção de ensaios organizada por Gilissen (1971), popularizando-se a partir de então. Em 1978, foi fundada a *Commission on Legal Pluralism*. A partir de 1981, um importante periódico científico dedicado ao tema assumiu esta denominação, o *Journal of Legal Pluralism*.

apenas as formas estatais de direito (“oficiais e formais”) interessam à compreensão do fenômeno jurídico, mas também as fontes “oficiais e informais”, “não-oficiais e formais” e “não-oficiais e informais”¹²⁹ de normatividade social (FRIEDMAN, 2005, p. 4). Assume-se que constitui uma experiência comum no dia-a-dia e uma realidade inevitável da vida social a coexistência de diferentes corpos de normas jurídicas no mesmo espaço social (MENSKI, 2006, p. 83), cada qual gerado e imposto por distintos campos sociais semiautônomos (MOORE, 1972, p. 721). Problematicar a juridicidade exige contemplar suas múltiplas manifestações de modo integrado, já que as distintas ordens jurídicas superpõem-se, interpenetram-se, contradizem-se e misturam-se no pensamento e nas ações cotidianas. Isso ocorre porque a “vida jurídica é constituída por uma intersecção de diferentes ordens jurídicas, isto é, pela interlegalidade” (SANTOS, 1995, p. 473, tradução nossa);

- b) a reconstrução da prática jurídico-científica. A função do sociólogo do direito, cuja formação de base pode ser em qualquer área das ciências sociais, é compreender de modo apurado e de forma empiricamente fundada como funciona o direito na sociedade. Para fazê-lo, deve empregar teorias e formular conceitos compreensíveis, que dialoguem com as teorias e os conceitos das ciências sociais em geral, ao invés de empregar categorias que apenas fazem sentido para os juristas. Os métodos de pesquisa a serem utilizados nos estudos sociojurídicos são completamente distintos daqueles empregados pela dogmática jurídica e próximos daqueles usados nas ciências sociais. Encoraja-se, em especial, a investigação empírica, através do uso de metodologias tanto qualitativas quanto quantitativas (FERRARI, 2009, p. 25-32). Considera-se que distintos materiais podem oferecer elementos de informação para análise e teorização. Cabe assim aliar “a aplicação de conceitos teóricos elaborados pela sociologia geral aos problemas sociojurídicos e a

¹²⁹ Apenas para ilustrar com exemplos essas categorias, atendo-se àqueles mencionados por Friedman (2005, p. 4): qualifica-se enquanto fonte oficial e formal, por exemplo, uma lei promulgada em uma nação moderna; como oficial e informal, o comportamento de um fiscal de trânsito que, diante de uma infração, usa de discricionariedade e deixa de aplicar uma multa por considerar razoável a justificativa do infrator, sem deixar de lhe aplicar um sermão; como não-oficial e formal, o código de uma universidade que prevê uma sanção disciplinar ao estudante que fraudar uma prova; e como não-oficial e informal, os pais que estabelecem e impõem regras aos filhos sobre como estes devem se comportar.

geração de conceitos teóricos baseados em estudos empíricos na área da sociologia do direito” (PODGÓRECKI, 1974, p. 278, tradução nossa);

- c) a busca por contribuir para a compreensão dos significados da justiça na sociedade e das condições necessárias para alcançá-la (COTTERRELL, 1984, p. 16). Não é possível dizer que o conhecimento sociojurídico destina-se a exercer uma função social prática imediata ou mesmo que garanta a justiça. Mas ao se contextualizar socialmente o direito, entende-se muito mais sobre a sociedade na qual ele opera (COTTERRELL, 1984, p. 2) e consegue-se identificar com mais clareza os interesses em jogo, avaliar as consequências de determinadas decisões, aproximar o direito da vida cotidiana e dos anseios das pessoas comuns e pensar novos mecanismos de luta social, instrumentos de regulação e técnicas de resolução de conflitos. Dos conhecimentos produzidos, podem se valer os mais diversos atores sociais, para os mais variados fins, o que não exclui, por óbvio, o próprio Estado, seja na sua atividade legislativa, executiva ou jurisdicional, em quaisquer de seus níveis; e
- d) a crença na importância de contextualizar socialmente o direito. Os acadêmicos sociojurídicos são responsáveis por estudar o papel desempenhado pelo direito como um fenômeno que consiste em uma dimensão inerente e constitutiva do que são as sociedades. Superar perspectivas parciais é uma das metas, pois “o direito é um fenômeno social por demais importante para ser analisado de uma maneira que o isole de outros aspectos da sociedade” (COTTERRELL, 1984, p. 2, tradução nossa). Não se quer equilibrar antagonismos e harmonizar interesses, mas antes contribuir para mostrar como o direito se relaciona com os interesses dos diversos atores sociais e como este também produz e reproduz antagonismos. Afinal, as marcas do direito na sociedade são justamente sua diversidade, sua incoerência, sua incompletude, bem como sua inter-relação com a política, a economia, a religião e assim por diante.

Contemporaneamente, em toda parte, a sociologia do direito conquistou um lugar nos currículos das faculdades de direito. Atualmente argumenta-se que a ciência jurídica engloba diferentes setores disciplinares ou especialidades, cada qual comportando um tipo diverso de pesquisa jurídica. É possível distinguir ao menos entre a dogmática jurídica, a sociologia do direito, o direito comparado e a história do direito, sem mencionar a filosofia do direito como um campo

de conhecimento que não clama usualmente status de cientificidade e suas ligações com a teoria geral do direito. Mas, de certa forma, a distinção entre dogmática jurídica e sociologia do direito pode ser considerada como aquela que realmente importa¹³⁰. Ocorre que, como os teóricos do direito em geral enfatizam, “há uma clara linha de demarcação entre a dogmática jurídica e a sociologia do direito” (AARNIO, 2008. p. 2, tradução nossa), uma vez que são distintos os paradigmas seguidos por cada uma delas.

A dogmática jurídica e a sociologia do direito são disciplinas da ciência jurídica cujos significados científicos são socialmente construídos pelas respectivas comunidades científicas de maneiras completamente diferentes. A despeito disso, atualmente, são disciplinas que coexistem. Mas como elas interagem no interior da ciência jurídica? É a clara linha demarcatória entre elas tão-somente uma questão de divisão do trabalho científico? Poderia esta relação ser vista, de outra forma, como uma disputa entre escolas que abordam o mesmo objeto de pontos de vista incompatíveis e assim competem para estabelecer o paradigma hegemônico na ciência jurídica? Ademais, teria ocorrido uma mudança de paradigma na ciência do direito ou a dogmática jurídica permanece hegemônica?

Um possível ponto de partida para responder essas questões é oferecido pela reflexão de Johann Hagen (1995) sobre a ciência jurídica e seus paradigmas. O autor sugere que a ideia de Kuhn acerca da competição entre paradigmas na verdade é alusiva a um contínuo de diferentes tipos de relação entre paradigmas que variam da cooperação pacífica à confrontação agressiva (HAGEN, 1995, p. 16). Nesse sentido, a disputa de hegemonia na ciência jurídica entre a dogmática jurídica e a sociologia do direito poderia ser interpretada como um caso notável de disputa paradigmática que se mantém por um longo período sem necessariamente resultar em uma mudança de paradigma (HAGEN, 1995, p. 6). Contudo, a coexistência de dois paradigmas sob as bases de um compromisso fundado na divisão do trabalho também pode, em realidade, contribuir para esconder o fato de que há entre eles um que é o hegemônico e que, até certo ponto, torna o outro subordinado.

¹³⁰ De um lado, o direito comparado e a dogmática jurídica aproximam-se, na medida em que a última descreve o ordenamento jurídico de um Estado em particular ao passo que o primeiro descreve comparativamente normas jurídicas em vigor em diferentes países. De outro, a sociologia do direito e a história do direito encontram-se de algum modo relacionadas, pois usam métodos similares de pesquisa apesar das diferenças nas fronteiras de seus objetos de investigação.

Para identificar o paradigma hegemônico na ciência jurídica nos dias correntes, é aconselhável partir das noções de centralidade e periferia, como faz, por exemplo, Roger Cotterrell (2009), em uma recente avaliação das maneiras pelas quais a sociologia do direito e a dogmática jurídica vêm interagindo. Nas palavras do sociólogo do direito britânico,

a existência de pontos de referência importantes para ideias marginais permite que estas se tornem (ao menos potencialmente) ideias centrais, mas em um universo intelectual diferente – um universo de crítica, que estabelece paradigmas de pensamento em oposição à ortodoxia, e o faz ao assumir a nova ortodoxia paralela que lhe é própria.

O desenvolvimento dos estudos sociojurídicos em alguns países ilustra o funcionamento desse processo. Na Grã-Bretanha, por exemplo, por um longo período os estudos sociojurídicos foram vistos como não sendo em realidade pesquisa jurídica, e certamente como algo separado da pesquisa jurídica ortodoxa. A ortodoxia no mundo dos juristas confiava na ideia de “*black letter law*” – regras jurídicas oficialmente promulgadas – enquanto quase que o único foco da pesquisa jurídica. [...] Grande parte dos meus primeiros escritos em sociologia do direito nos anos 1970 foram elaborados em oposição consciente a esse paradigma ortodoxo de pesquisa. Eu raramente atacava a ortodoxia direta ou polemicamente, porém produzia pesquisa que claramente nela não se encaixava e, dessa forma, assegurava lugar na faculdade de direito para a pesquisa acadêmica da margem [...]. No entanto, eu logo me dei conta de que existia um grupo substancial de pesquisadores que pensava da mesma maneira e tradições intelectuais há muito tempo existentes em relação às quais podiam ser vinculados os textos sociojurídicos “marginais”. Dentro dessas tradições [...] a pesquisa marginal pareceria central. De fato, poderia se começar a marginalizar a ortodoxia!

Hoje, muito tempo depois, é fácil ver a pesquisa sociojurídica dos mais diversos tipos – teórica, empírica, histórica, contextual, orientada às políticas públicas e crítica – como o centro da atividade jurídico-acadêmica, ao menos nos ambientes que me são mais familiares. A antiga ideia míope de conhecimento jurídico parece estar tão deslocada às margens que o termo “*black letter law*” é frequentemente tratado com menosprezo. Parece que poucos estudiosos do direito agora admitem conduzir esse tipo de pesquisa. [...] Aspectos do direito e dos estudos jurídicos vistos como centrais ou periféricos em uma

comunidade assumem muitas vezes um status completamente contrário em outras (p. 78-79, tradução nossa).

O que Cotterrell está descrevendo pode ser entendido como uma mudança de paradigma na ciência jurídica, da dogmática jurídica para a sociologia do direito, ao menos no que se refere ao contexto britânico. No entanto, se essa mudança realmente teve sucesso, ela é muito recente. Além disso, não se pode pretender estendê-la ainda a contextos diversos, como o latino-americano. A dogmática jurídica permanece sendo o paradigma dominante na ciência do direito na América Latina, conforme dúzias de sociólogos do direito da região enfatizam (ZULETA PUCEIRO, 1981; FARIA, 1988; ANDRADE, V., 2003a) e conforme se pode facilmente observar no cotidiano das faculdades de direito. Enquanto o movimento de pensamento jurídico crítico tem significado uma contribuição essencial para desconstruir a dogmática jurídica a partir das margens e também para instalar uma crise na ciência jurídica na América Latina (WOLKMER, 2002), até o momento ele não obteve êxitos suficientes no que se refere à tarefa de marginalizar a ortodoxia por meio de um adequado desenvolvimento de estudos sociojurídicos. “A decisão de rechaçar um paradigma implica sempre – e simultaneamente – a de aceitar outro” (ZULETA PUCEIRO, 1981, p. 280, tradução nossa), mudança que está longe de se verificar entre os estudiosos do direito na região.

Na América Latina – e o mesmo pode se revelar válido em relação a outros contextos –, a sociologia do direito corre o risco de abdicar de sua tradicional posição de desafio aberto e cientificamente revolucionário à dogmática jurídica. Ao invés disso, ela pode vir a se tornar um mero instrumento de relegitimação externa da dogmática jurídica. Isso poderia significar uma reedição, embora através de um percurso completamente distinto, do que ocorreu com a teoria geral do direito do século XX. As diversas formas de metateoria jurídica erigidas por autores como Kelsen (1934) e Hart (1961) definitivamente não são parte da dogmática jurídica, mas têm oferecido as bases para a sua legitimação epistemológica, na medida em que se constituem em projetos prescritivos voltados a ditar como devem ser feitas descrições científicas acerca do direito. Portanto, é uma questão duvidosa até que ponto a sociologia do direito pode realmente desafiar a dogmática jurídica como paradigma imperante na ciência do direito. Talvez fazê-lo dependa mais de agência do que de estrutura, porque a escolha consciente por parte dos pesquisadores do direito de produzir trabalho útil que não se enquadre no paradigma dominante parece consistir no

único modo de persuadir a comunidade da qual fazem parte acerca da urgente necessidade de mudar o modelo reinante de fazer ciência.

3.2 *Inserindo o direito na teoria da produção do espaço*

O paradigma socioespacial em sociologia urbana atingiu um grau elevado de clareza conceitual tanto no que diz respeito a sua crítica às abordagens tradicionais quanto no que se refere a sua própria compreensão do fenômeno urbano (FERNANDES, 1995, p. 2). Contudo, em que pese se mostre contemporaneamente capaz de desafiar inclusive as certezas da dogmática jurídica, uma de suas mais flagrantes limitações encontra-se exatamente na análise do papel desempenhado pelo direito nos processos de produção do espaço urbano, o qual é quase que inteiramente esquecido. Castells, Harvey e Lefebvre, por exemplo, têm muito pouco a dizer sobre a dimensão jurídica da produção do espaço urbano. Suas interpretações teóricas praticamente se restringem a reproduzir os *insights* previamente oferecidos por Marx e Engels sobre a propriedade privada. Não sendo possível encontrar na obra dos principais sociólogos urbanos uma discussão mais articulada sobre as importantes funções exercidas pelo direito no processo de urbanização, corre-se o risco de assumir que a dimensão jurídica não seja parte constitutiva da realidade urbana e sim meramente um de seus reflexos¹³¹.

Tal ausência de reflexão específica e aprofundada em relação ao papel desempenhado pelo direito parece estar vinculada a uma lacuna que se faz presente também na herança teórica recepcionada pelos autores fundadores do paradigma socioespacial em sociologia urbana. Marx e Engels, conforme reconhecem muitos de seus estudiosos¹³², não

¹³¹ Azuela (1999, p. 7, tradução nossa) comenta que, ao final dos anos 1980, um dos mais marcantes traços dos estudos urbanos era “a tendência de passar por alto a ordem jurídica como um elemento problemático da realidade social”. Observa o autor que “embora um grande número de investigações empíricas se referissem a problemas jurídicos recorrentes nos processos sociais urbanos – desde as formas de propriedade nos conjuntos habitacionais até a irregularidade dos assentamentos populares, passando pela impossibilidade de se fazer efetivas as leis sobre planejamento urbano – os discursos teóricos que discutiam esses processos tendiam a diluir o jurídico em alguma outra dimensão da vida social. O direito era simplesmente um reflexo, às vezes da economia, outras da política, nunca um objeto de estudo problemático em si mesmo. Se algum propósito tinha a análise social quando se topava com algum tema jurídico, era o de desmascarar a realidade que ‘se ocultava’ por trás do discurso da lei ou dos juristas”.

¹³² Entre os diversos textos contemporâneos que se debruçaram sobre questão do direito na obra de Marx e Engels, pode-se elencar Losano (1969), Cerroni (1972), Cain e Hunt (1979), Guastini (1980), Phillips (1980), Lyra Filho (1983), Wolkmer (2006), todos se

se dedicaram a desenvolver propriamente uma teoria geral e sistemática sobre o direito. Salvo alguns trechos esparsos e genéricos de seus escritos dos quais se pode eventualmente extrair algumas ideias sobre o direito¹³³, o fato é que inexistente obra de autoria de Marx ou Engels voltada exclusivamente ao tema. Em seus textos, referências aos aspectos jurídicos atinentes às sociedades capitalistas ou a outros modos de produção aparecem apenas de forma breve, marginal, episódica e por vezes contraditória, deficiência que inequivocamente acabou por reverberar na sociologia urbana.

No entanto, sobressai uma possível e importante exceção nesse panorama geral. Trata-se do tratamento conferido à questão dos direitos humanos pela sociologia urbana, que faz ressoar de modo um tanto original as incipientes observações sociológicas de Marx sobre o assunto. Talvez a mais notável contribuição oferecida pelo autor ao estudo do direito foi sua corrosiva crítica (MARX, 1844) à teoria dos direitos naturais e à teoria positivista dos direitos humanos que transparecem nas duas históricas declarações de direitos do final do século XVIII, a americana e a francesa. Ele rejeita firmemente a ideia de que os direitos são inatos ao ser humano e problematiza sua vinculação com os interesses de classe. Porém, “não obstante seus questionamentos acerca da dimensão ideológica desses direitos individualistas, Marx não deixou de reconhecer neles certo significado prático e relativo” (WOLKMER, 2004, p. 21). Ocorre que, segundo a visão de Marx, ao invés de uma dádiva da natureza, os direitos humanos são fruto e instrumento das lutas sociais, assertiva que abre a perspectiva para a formulação de uma teoria sociológica dos direitos humanos. Se há por parte dele um projeto teórico concernente ao direito que mereça particular atenção, é o de

revelar os tipos de relações sociais subjacentes às categorias jurídicas e as razões pelas quais tais relações sociais assumem forma jurídica. Marx achava que os direitos não eram nem uma propriedade dos seres humanos como tais, nem um produto da legislação soberana. Ao invés disso, constituíam uma forma do sujeito capaz de emergir uma vez dadas determinadas condições históricas (FINE, 2007, p. 998, tradução nossa).

posicionando de maneira contrária à tese da existência na obra dos referidos autores de uma teoria do direito, com exceção de Cerroni que parece mais sensível a admitir esta possibilidade.

¹³³ Entre os mais mencionados exemplos, Marx (1844; 1859; 1875); Marx e Engels (1845); e Engels (1884).

Na obra de Lefebvre, em especial, a centralidade que ocupa a discussão acerca dos direitos humanos, culminando na proposição do conceito de direito à cidade, poderia ser tomada como algo um tanto inusitado não fossem as bases oferecidas pela herança marxista. Ao negar o caráter natural ou contratual do direito à cidade, Lefebvre afastase tanto da teoria jusnaturalista quanto da teoria juspositivista dos direitos humanos. O autor parece estar não apenas a par da construção social que se encontra por trás da enunciação e efetivação de qualquer direito humano, mas também conscientemente engajado, ao menos a nível teórico, no processo de construção social de um novo direito – o direito à cidade. Levando-se em consideração seu perfeito conhecimento do legado de Marx e Engels, tal consciência até certo ponto não surpreende.

De todo modo, a despeito de assumir claramente um discurso de direitos humanos, o próprio Lefebvre prestou insuficiente atenção às possíveis implicações jurídicas da noção de direito à cidade. Para o autor, o conceito constituía mais propriamente

uma plataforma político-filosófica e não explorava diretamente como, ou a que ponto, a ordem jurídica determinava padrões excludentes de desenvolvimento urbano. Aos argumentos sociopolíticos de Lefebvre, é necessário acrescentar outra linha de argumentos, isto é, argumentos jurídicos que conduzam a uma crítica da ordem jurídica não apenas a partir de valores sociopolíticos ou humanitários, mas também a partir da própria ordem jurídica. A obra de Lefebvre nos fornece elementos fundamentais para entender os aspectos socioeconômicos, políticos, ideológicos e culturais do processo de urbanização. Contudo, não é possível encontrar nela uma discussão mais articulada sobre o papel crítico desempenhado pelo direito no processo de urbanização (FERNANDES, 2007, p. 208, tradução nossa).

Em fins dos anos 1980, a despreocupação da sociologia urbana para com o papel do direito na produção do espaço era demasiado evidente¹³⁴, fato que passou a chamar a atenção de um grupo multidisciplinar de pesquisadores preocupados com as questões urbanas. Quase que simultaneamente, acadêmicos interessados na interface entre direito e urbanização oriundos das mais diversas áreas – juristas, geógrafos, sociólogos, antropólogos, cientistas políticos, urbanistas –

¹³⁴ “Uma grave limitação da produção acadêmica neste campo foi o desconhecimento sistemático da dimensão jurídica da propriedade. [...] Ao situar o jurídico fora do seu campo visual, a sociologia urbana produziu uma visão incompleta e deformada das relações de propriedade no meio urbano” (AZUELA, 1999, p. 178, tradução nossa).

convergir na leitura de que a situação indicava a existência de um fecundo e praticamente inexplorado campo de investigação, portanto uma oportunidade de inovar na produção de saberes. Para muitos desses acadêmicos, todavia, o desafio de superar as deficiências do arsenal teórico acumulado pela sociologia urbana e avançar em direção à estruturação de um novo campo de pesquisa voltado ao estudo das relações entre direito e espaço urbano dependia de adotar outro ponto de partida na ciência jurídica que não aquele oferecido pelo paradigma dogmático. Foi nesse exato momento que despontaram como alternativa os aportes da comunidade científica que afigurava estar empreendendo uma organizada e promissora tentativa de conformar um novo paradigma na ciência jurídica: o movimento direito e sociedade¹³⁵.

As últimas duas décadas de pesquisas sobre direito e espaço urbano fundadas no emergente paradigma sociojurídico demonstram que está longe de ser correta a suposição acerca da dimensão jurídica não integrar constitutivamente a realidade urbana e consistir exclusivamente em um de seus reflexos (AZUELA, 1999, p. 7-8). Hoje há uma série de pistas acumuladas que permitem ao menos esboçar respostas a duas questões que se tornaram fundamentais neste debate. A primeira delas condiz com os significados que o direito à cidade pode vir a assumir em termos jurídicos. A segunda indaga a respeito dos múltiplos papéis que são desempenhados pelo direito no processo de produção social do espaço urbano (FERNANDES, 2007, p. 202-208).

Originalmente concebido como uma plataforma política antes que como um direito subjetivo vindicável no sentido jurídico estrito¹³⁶, o direito à cidade crescentemente sintetiza as iniciativas que estão em andamento em nível local, nacional, regional e global visando desenvolver uma “abordagem baseada em direitos” para a política urbana (UNESCO, 2006, p. 9, tradução nossa). “Talvez mais do que em qualquer outra parte do mundo [...]”, o conceito de direito à cidade tem exercido influência na América Latina, onde “desde meados da década de 1970 uma consistente mobilização política e social tem tentado concretizá-lo tanto em termos políticos quanto em termos práticos” (FERNANDES, 2007, p. 208, tradução nossa). O direito à cidade

¹³⁵Um acontecimento que simboliza este diálogo de saberes foi a criação do *International Research Group on Law and Urban Space* (IRGLUS), ocorrida em Oñati, Espanha, em 1993. Em 1996, o IRGLUS foi reconhecido como um Grupo de Trabalho do *RCSL/ISA*, mantendo-se em atividade desde então (FERNANDES, 2000, p. 11).

¹³⁶“Os propósitos de tal direito não seriam nunca completamente atingidos, mas eles poderiam ser utilizados como parâmetros na avaliação da situação de uma determinada sociedade” (FERNANDES; VARLEY, 1998, p. 07, tradução nossa).

inclusive chegou a ser explícita ou implicitamente incorporado na legislação nacional de alguns países da região, como no já célebre caso do Brasil. Em 2001, foi editado no país o Estatuto da Cidade, que prevê o “direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (art. 2º, I). Um deslocamento similar do político para o jurídico também vem ocorrendo na Europa. Desde o encontro do Foro de Autoridades Locais de Saint Denis em 2000, centenas de governos de cidades europeias concordaram em adotar a Carta Européia pela Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade¹³⁷. Tais iniciativas constituem antecedentes da proposta de uma Carta Mundial pelo Direito à Cidade. A carta foi discutida pela primeira vez em Porto Alegre, durante o Fórum Social Mundial de 2002, com base em um rascunho elaborado por organizações não-governamentais brasileiras. Atualmente está crescendo a mobilização internacional visando obter, em um futuro próximo, a aprovação da carta pelas Nações Unidas na qualidade de documento do direito internacional público (OSÓRIO, 2006).

A última versão da Carta Mundial pelo Direito à Cidade¹³⁸, entretanto, não diz muito sobre o direito ao espaço público, o qual consiste em um componente do direito à cidade cujo tratamento claramente necessita ser mais detalhado. Ainda assim, algumas indicações importantes são oferecidas. O documento de certa forma preocupa-se com a questão do controle do público, referindo-se ao “direito de organização, reunião e manifestação de pensamento” (I, 2) e sustentando que, na cidade, “todas as pessoas têm o direito de se associar, se encontrar e se manifestar”, o que significa que “as cidades devem oferecer e assegurar espaços para essa finalidade” (IX). Ademais, estabelece que “as cidades devem garantir que as forças de segurança sob sua jurisdição apliquem o uso da força estritamente em conformidade com as previsões da lei e com controle democrático” (XI, II). Em relação à promoção desigual dos usos públicos, a carta ressalta como essencial “a realização de projetos e investimentos em benefício da comunidade urbana como um todo, dentro de critérios de igualdade distributiva” (II, 2.1) e diz ainda que “as cidades devem [...] promover a

¹³⁷ Disponível em: <http://www.aidh.org/Europe/Images/charte_europ_ddh_ville.pdf>. Acesso em 10 de janeiro de 2010.

¹³⁸ Versão em inglês disponível em: <<http://www.hic-net.org/documents.asp?PID=62>>. Acesso em 10 de janeiro de 2010.

recuperação e reabilitação de áreas e equipamentos urbanos degradados” (XVI, II). Quanto ao aniquilamento dos valores de uso próprios ao espaço público, o documento menciona que “os espaços e bens públicos e privados da cidade e de seus cidadãos devem ser utilizados de modo a priorizar interesses sociais, culturais e ambientais” (II, 2.2); e indica que “o planejamento da cidade e os projetos e programas setoriais devem integrar o tema da segurança urbana como um atributo do espaço público” (V, 2).

Tal avaliação pode também ser estendida à Carta Européia pela Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade, a qual é igualmente econômica e imprecisa quanto ao tema dos espaços públicos urbanos. Porém, algumas indicações relevantes estão presentes no documento. Entre as obrigações das cidades atinentes à questão do controle do público, a carta elenca a de oferecer “espaços públicos para a organização de reuniões abertas e encontros informais” e assegurar “a todos livre acesso a esses espaços, respeitados os regulamentos” (IX, 3). No tocante à promoção desigual dos usos públicos, o documento dispõe que “espaços públicos apropriados a atividades sociais e culturais” devem ser oferecidos “dentro das cidades sob condições iguais para todos seus habitantes” (XV, 2), o que também implica que as autoridades locais assegurem “a existência de espaços qualificados para brincar, abertos a todas as crianças” (XXI, 2). Por fim, o documento declara que “os cidadãos têm o direito a um desenvolvimento urbano ordenado, capaz de assegurar uma relação harmônica entre o meio natural, os serviços públicos, os equipamentos, as áreas verdes e as destinadas aos usos coletivos” (XIX, 1).

A utilização do conceito de direito à cidade na literatura em ciências sociais, dormente por várias décadas após ele ter sido originalmente cunhado por Lefebvre ao fim dos anos 1960, também retomou impulso na virada do milênio. Alguns teóricos não-juristas têm buscado contribuir para o desenvolvimento jurídico do conceito. É o caso do catalão Jordi Borja e sua proposta de um “catálogo de direitos urbanos” abarcados pela noção mais larga de direito à cidade (BORJA, 2004). No catálogo delineado pelo autor, ao lado de outros direitos como “o direito à moradia” e “o direito à ilegalidade”, consta expressamente “o direito ao espaço público”. De acordo com Borja (2004, p. 27, tradução nossa),

A cidade hoje é um conjunto de espaços de geometria variável e de territórios fragmentados (física e administrativamente), difusos e privatizados. O espaço público é uma das condições básicas para se alcançar justiça urbana, um fator de redistribuição

social, um organizador do urbanismo com vocação igualitária e integradora. Todas as zonas da cidade devem estar articuladas por um sistema de espaços públicos e dotadas de elementos de monumentalidade que lhes dêem visibilidade e identidade. Ser visto e reconhecido pelos outros é uma condição de cidadania.

No entanto, a maioria dos autores que estão empregando juridicamente a noção de direito à cidade para guiar suas pesquisas não enfocam assuntos diretamente concernentes aos espaços públicos urbanos. Outras dimensões correlacionadas do direito à cidade são privilegiadas. Direitos habitacionais e regularização fundiária da moradia (SALANOVA, 1998; BUDDS; TEIXEIRA, 2005), proteção do meio ambiente (SALANOVA, 1998), regulação de mercados fundiários (SALANOVA, 1998), acesso aos serviços públicos (SALANOVA, 1998; BUTLER, 2007), discriminação de certos grupos sociais (BUTLER, 2007), preservação do patrimônio histórico e da herança artístico-cultural (SALANOVA, 1998), governança participativa e cidadania urbana (MCCANN, 2002; PURCELL, 2003); esses são os tópicos que vêm merecendo mais frequentemente investigação sob tal rubrica nos últimos anos.

A despeito dos progressos obtidos, na percepção de alguns analistas ainda permanece pouco claro “o que implica o direito à cidade” e “as consequências que a ideia poderia ter para empoderar os moradores das cidades” (PURCELL, 2002, p. 100, tradução nossa). Conquanto tal observação possa ter algo de verdadeiro no que se refere ao tratamento do tema por parte da literatura em ciências humanas – inclusive quanto aos estudos sociojurídicos –, de nenhuma forma isso parece constituir um obstáculo relevante para os movimentos sociais urbanos. Ao contrário, os avanços alcançados no desenvolvimento teórico, político e jurídico do conceito de direito à cidade estão intimamente vinculados às lutas sociais urbanas das últimas décadas. É através dos discursos, das presenças e das ações cotidianas dos movimentos sociais urbanos¹³⁹ que a ideia do direito à cidade dissemina-se, ganha força e renova seu conteúdo, alimentando o saber acadêmico e dele se alimentando quando o diálogo se faz possível. Sem a mobilização dos movimentos sociais urbanos, seria impossível pensar na Carta Mundial pelo Direito à Cidade ou mesmo no Estatuto da

¹³⁹ Como exemplos da diversidade de tipos de movimentos sociais urbanos com atuação em nível global, podem ser mencionados a *Habitat International Coalition* (HIC), o *Centre on Housing Rights and Evictions* (COHRE) e a *International Alliance of Inhabitants* (IAI). No Brasil, faz-se imperioso referir o conjunto de movimentos sociais aglutinados em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU).

Cidade, por exemplo. Não seria incorreto ir além e afirmar que, sem as lutas sociais urbanas, muito pouco da hoje profícua discussão acadêmica sobre o tema teria razão de ser ou talvez sequer viesse a existir.

Se na literatura em ciências sociais a noção de direito à cidade permanece pouco compreendida (AZUELA, 1991, p. 151), indubitavelmente “ela ajuda, como uma apropriada noção política, a mostrar o errado do assumido como direito” (DIKEÇ, 2002, p. 96, tradução nossa). Em outros termos, a reflexão acerca do direito à cidade clama por pesquisa sobre o papel exercido pelo direito na produção de espaços urbanos opressivos e opressores. Conforme referido, desde o final dos anos 1980, pesquisadores de diferentes continentes engajados no paradigma socioespacial em sociologia urbana e aproximando-se do paradigma sociojurídico na ciência do direito têm abraçado essa tarefa acadêmica. Entre os nomes mais importantes na área do direito e espaço urbano, destacam-se os latino-americanos, em especial Antonio Azuela (México) e Edésio Fernandes (Brasil)¹⁴⁰, mas também tantos outros como Raquel Rolnik, Nelson Saule Jr., Betânia Alfonsin, Rosângela Cavallazzi e Letícia Osório¹⁴¹, para ficar em alguns dos brasileiros. Entre os autores de países do capitalismo central, vêm assumindo particular importância os trabalhos de Nicholas Blomley (Reino Unido/Canadá), Don Mitchell (EUA), Issachar Rosen-Zvi (Israel) e Chris Butler (Austrália)¹⁴², apenas para citar autores de contextos diversificados.

Como seria de se esperar diante da abismal inadequação das condições habitacionais na América Latina¹⁴³, a moradia é o tema largamente dominante nos estudos de direito e espaço urbano que enfocam a realidade das cidades da região. A questão do papel do direito em relação aos assentamentos urbanos informais provavelmente é aquela em que os avanços alcançados são mais nítidos (AZUELA, 1999; FERNANDES, 1995), seja do ponto de vista da compreensão dos

¹⁴⁰ Ambos têm sido lideranças destacadas do *IRGLUS/RCSL/ISA*. Entre outros trabalhos destes autores, consultar Azuela (1999) e Fernandes (1995, 2001).

¹⁴¹ Ver, por exemplo, Rolnik (1997), Saule Jr. (1999), Alfonsin e Fernandes (2003, 2004, 2006), Alfonsin (1997, 2008), Cavallazzi (2000, 2007) e Osório (2002, 2004).

¹⁴² Consultar Blomley (1994, 1998, 2004), Mitchell (2003), Rosen-Zvi (2004) e Butler (2003; 2007).

¹⁴³ De acordo com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat), em 2005 o número de pessoas moradoras de assentamentos urbanos precários no mundo beirava a casa de um bilhão. Deste total, pelo menos 134 milhões viviam na América Latina e no Caribe, dos quais aproximadamente 52 milhões no Brasil, país cuja população naquele ano era calculada em cerca de 184 milhões de pessoas (UN-HABITAT, 2006).

processos de produção da ilegalidade, seja do ponto de vista da formulação de estratégias de regularização fundiária. De outra parte, cada vez mais atenção tem sido conferida à questão correlata da regulação jurídica dos programas públicos de produção de habitação popular (AZUELA, 1999; ALFONSIN, 2008). Um terceiro tópico de relevo diz respeito aos mecanismos de planejamento urbano, sobretudo no que se refere à legislação nacional (leis de uso e ocupação do solo) e local (planos diretores) (AZUELA, 1999; FERNANDES, 1995).

No Brasil em especial, pode-se dizer que a agenda de pesquisa em direito e espaço urbano avançou em afinada sintonia com as lutas dos movimentos sociais urbanos. Despontando com força política a partir da década de 1970¹⁴⁴, os movimentos sociais urbanos ganharam em organicidade e poderio ao longo do período de redemocratização ao se articularem em redes¹⁴⁵. Desde então, a obtenção de mudanças na ordem jurídico-institucional oficial assumiu um lugar de destaque na pauta das lutas urbanas. Entre as inúmeras conquistas, foi alcançado ao menos parcialmente o objetivo de influir no processo constituinte, através da Emenda Popular da Reforma Urbana e a inserção do capítulo de política urbana no texto da Constituição Federal de 1998; durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, aprovou-se o Estatuto da Cidade, mais do que uma regulamentação do referido capítulo, uma legislação inovadora e destituída de formalismo, repleta de instrumentos flexíveis de regularização fundiária, indução do desenvolvimento urbano e gestão democrática da cidade; e no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, entre outras realizações, instituiu-se o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades, órgãos federais que vêm desempenhando importante papel indutor das políticas municipais em diversas áreas, como projetos habitacionais de interesse social, elaboração de planos diretores

¹⁴⁴ “Desde a segunda metade dos anos 70, acompanhando o início de abertura do governo Geisel, houve enorme expansão dos movimentos sociais urbanos. [...] Entre eles estavam os movimentos dos favelados. Eles já existiam desde a década de 40, mas adquiriram maior força e visibilidade nos anos 70. A eles se juntaram as associações de moradores de classe média, que se multiplicaram da noite para o dia. No início dos anos 80 já havia mais de 8 mil delas no país. Esses dois tipos de organização se caracterizavam por estarem voltados para os problemas concretos da vida cotidiana. [...] O que os movimentos pediam eram medidas elementares, como asfaltamento de ruas, redes de água e de esgoto, energia elétrica, transporte público, segurança, serviços de saúde. Os movimentos de favelados reclamavam ainda a legalização da posse de seus lotes. A tática mais comum dos movimentos de moradores e favelados era o contato direto com as administrações municipais” (CARVALHO, 2004, p. 184).

¹⁴⁵ O maior exemplo dessas redes de movimentos sociais urbanos é o FNRU, que existe no Brasil desde 1987.

participativos e programas de regularização fundiária. É interessante notar os diferentes papéis que desempenharam e ainda desempenham nessa construção pesquisadores como Fernandes, Rolnik e Alfonsin, nomes que passaram a ser associados ao que pode ser chamado de *novo direito urbanístico brasileiro*¹⁴⁶.

O tema dos espaços públicos urbanos, todavia, acabou por ser relegado na agenda de pesquisa latino-americana em direito e espaço urbano, seja em razão da urgência da questão da moradia, seja em razão dos animadores resultados obtidos quando à formulação de políticas inovadoras de regularização fundiária e habitação social que encorajaram a continuidade da investigação nessas áreas. Esse aspecto revela-se com maior clareza quando se verifica a importância que o tema dos espaços públicos assumiu no contexto do capitalismo central. Em países como o Canadá e os EUA, por volta de meados da década de 1990, alguns geógrafos críticos aproximaram-se de debates jurídicos outrora considerados alheios à disciplina, ao constatarem que a teoria jurídica tradicional ignorava a espacialidade do direito (BLOMLEY, 1994)¹⁴⁷. Os trabalhos de Blomley e Mitchell, por exemplo, tornaram-se referência no que diz respeito à discussão sociojurídica a respeito dos espaços públicos urbanos.

Blomley escreveu diversos artigos explorando distintas dimensões sociais da propriedade nas cidades e refletindo acerca dos espaços públicos urbanos. Ele sugere o conceito de paisagem como uma ponte útil para ligar a prática espacial às representações do espaço, dado o seu significado duplo “tanto de ambiente físico quanto de maneira particular de ver o espaço” (BLOMLEY, 1998, p. 568, tradução nossa). De acordo com Blomley, as paisagens são tanto materiais (um lugar) quanto discursivas (uma visão). Elas podem servir como uma forma de reificar as relações de propriedade dominantes (portanto como representações do espaço) ou como uma maneira de criar espaços de contestação fundados em novas relações de propriedade (portanto como espaços de representação). O mapa é outro conceito que pode atuar de modo similar a uma ponte (BLOMLEY, 1998, p 578). Ademais, o autor explora as maneiras pelas quais princípios de propriedade privada estão sendo transferidos à regulação e policiamento dos espaços públicos no Canadá (BLOMLEY, 2004). Blomley vincula este fenômeno à

¹⁴⁶ Em 2002, foi fundado o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), com o objetivo de congrega juristas e profissionais de outras disciplinas que lidam com as relações entre o direito e o espaço urbano no Brasil a partir de uma perspectiva socioespacial e sociojurídica.

¹⁴⁷ Fala-se em movimento “direito e geografia” para dar conta desta aproximação.

“dominação de certas noções de propriedade nas quais os bens comuns, como espaços de não-propriedade, são imaginados como inerentemente desordenados e perigosos” (2004, p. 636, tradução nossa).

Talvez a mais consistente contribuição recente ao entendimento da dimensão jurídica da produção dos espaços públicos urbanos seja aquela oferecida por Mitchell (2003), apesar de alguns pontos problemáticos em seu argumento concernente ao direito. O autor analisa as lutas sociais pelo espaço público em cidades dos EUA, conectando-as às noções de direito à cidade e produção do espaço. “Se a ideia de espaço público e seu papel na vida urbana necessitam ser preservados”, ele argumenta, “então nós também precisamos estar conscientes de que tal ideia nunca esteve assegurada. Ela foi conquistada apenas através de lutas concertadas, e então, depois do fato, garantida (até certo ponto) pelo direito” (MITCHELL, 2003, p. 4-5, tradução nossa). Mitchell salienta que o direito à cidade é definido pelos debates e lutas sociais em relação à produção do espaço público. Para o autor, é preciso não somente produzir espaços públicos, mas também tomá-los ativamente (2003, p. 5-6). Os espaços públicos são produzidos por intermédio de uma dialética de inclusão e exclusão, ordem e desordem, racionalidade e irracionalidade, dissidência pacífica e violenta; os grupos excluídos têm de conquistar sua passagem ao público se querem ser ouvidos ou às vezes até mesmo vistos (MITCHELL, 2003, p. 51-52). Portanto, sempre será necessário lutar para tomar o controle dos espaços públicos em desafio à ordem imposta sobre as pessoas em nome do interesse de poucos (MITCHELL, 2003, p. 14).

Mitchell adota as categorias de Lefebvre para explicar os conflitos entre duas visões opostas sobre o que os espaços públicos significam e para quem eles são públicos. De um lado, grupos não-hegemônicos imaginam os espaços públicos como lugares desembaraçados e politizados, marcados por interações livres, ausência de coerção por parte de instituições poderosas e tolerância ao risco de desordem. De outro, os grupos hegemônicos concebem os espaços públicos como lugares controlados, ordenados e seguros, planejados para o descanso, a recreação e o entretenimento, cujo uso é restrito ao público que se comporta apropriadamente. A primeira visão é identificada com os espaços de representação, ao passo que a última corresponde às representações do espaço. Seja qual for a origem de um espaço público qualquer (planejado como frequentemente ocorre, apropriado ou incidental como também pode acontecer), seu status de público é criado e mantido através da prática espacial influenciada por

ambas as visões, surgindo da dialética entre representações do espaço e espaços de representação (MITCHELL, 2003, p. 128-129).

Se a reforma urbana neoliberal apela pelo constante aumento da ordem no espaço urbano, “a luta pelo direito à cidade deve procurar estabelecer um tipo diferente de ordem, aquela erigida não com base nos medos da burguesia, mas sim nas necessidades dos mais pobres e marginalizados habitantes” (MITCHELL, 2003, p. 9, tradução nossa). De acordo com Mitchell, “o urbanismo é ao menos em parte produto de uma luta sobre o conteúdo jurídico do espaço público – quem o possui, quem o controla, quem tem o direito de estar nele e o que se pode ou não se pode fazer uma vez que ali se está” (2003, p. 46, tradução nossa). O “discurso sobre direitos”, de acordo com Mitchell, é relevante nas lutas espaciais e, portanto, assim também é o direito. Qualquer política do espaço é mediada por argumentos normativos. A linguagem dos direitos é vista por ele como uma poderosa ferramenta normativa pela qual as políticas progressistas obtidas através da luta social tornam-se institucionalizadas e dessa forma podem ser amparadas pela força do Estado (MITCHELL, 2003, p. 10, 25-26). Ele considera os direitos um conjunto de instruções sobre o uso do poder; eles estabelecem uma espécie de moldura no interior da qual o poder opera (MITCHELL, 2003, p. 26-27). Os direitos são, “de uma só vez, meios de organizar o poder, meios de contestar o poder e meios de atribuir poder, e essas três funções frequentemente entram em conflito” (MITCHELL, 2003, p. 22, tradução nossa). Mas suas concepções sociojurídicas acerca dos direitos são um tanto imprecisas. Mitchell parece perceber que há uma construção social por trás desses direitos, mas ao mesmo tempo parece reduzir os direitos meramente aos direitos constitucionais (direitos positivados pelo Estado). Tal entendimento paradoxal dos direitos sugere a ausência de uma abordagem pluralista em sua análise e um contato um tanto superficial com a literatura sociojurídica.

O campo de pesquisa em direito e espaço urbano é ainda incipiente. A despeito da relevância da literatura sociojurídica hoje existente e dos resultados alcançados, lacunas fundamentais, carências de evidências e debates não resolvidos permanecem. Primeiro, é importante destacar que a abordagem monista do direito predomina. O foco até agora vem sendo dirigido, sobretudo, à maneira pela qual as instituições jurídicas oficiais, a legislação formal e as decisões dos tribunais afetam a produção social do espaço urbano. Distintas manifestações do direito que existem na via cotidiana devem ser exploradas, o que exige a retomada da reflexão em torno do pluralismo jurídico. Segundo, ao menos no que diz respeito à América Latina e em

particular ao Brasil, os conflitos urbanos relacionados à habitação têm ocupado o centro da agenda de investigação, enquanto a dimensão conflituosa dos espaços públicos urbanos vem sendo negligenciada. Merece redobrada atenção científica a questão acerca do papel desempenhado por diferentes formas de direito na produção dos espaços públicos urbanos.

3.3 Espaços públicos e arranjos de propriedade

Controle do público, promoção desigual dos usos públicos, aniquilamento espacial dos valores de uso próprios ao espaço público: como fazer avançar o conhecimento sociojurídico acerca do papel que o direito desempenha e poderia desempenhar em relação a esses padrões de exclusão no espaço público? Neste ponto, chega-se a uma questão inequivocamente em aberto, cuja resposta depende do desenvolvimento de uma agenda inteiramente nova de pesquisa em direito e espaço urbano – ou, em outros termos, da inserção da questão do espaço público na atual agenda de investigação. Tal agenda pressupõe a articulação do paradigma socioespacial em sociologia urbana com o paradigma sociojurídico na ciência do direito, a fim de constituir um arsenal teórico apropriado ao propósito de impulsionar estudos empiricamente fundados e socialmente contextualizados. Ademais, ao invés do abandono da agenda do direito à moradia, faz-se necessária a integração das duas agendas, enquanto dimensões complementares e indissociáveis de uma agenda comum e mais ampla, aquela do direito à cidade.

A teoria do pluralismo jurídico, todavia, não pode restar à margem na construção da nova agenda, caso se pretenda efetivamente levar a sério o compromisso com a mudança do modelo reinante de cientificidade no estudo do direito. Nas últimas décadas, tem-se discutido abstrata e academicamente sobre o pluralismo jurídico, o que sem dúvida vem sendo útil para esclarecer conceitualmente do que ele se trata. Contudo,

atenção muito maior deve ser conferida à pesquisa empírica e à compreensão teórica das muitas variações que se pode encontrar nas constelações de pluralismo jurídico e às formas pelas quais essas diferentes constelações influenciam concretamente as condições sociais, políticas e econômicas na esfera do viver das pessoas envolvidas (BENDA-BECKMANN, 2002, p. 74, tradução nossa).

Tendo isso em mente, esta seção e a seguinte destinam-se a especular a respeito da utilidade da perspectiva pluralista do direito para a compreensão concreta da dimensão jurídica do processo de produção dos espaços públicos urbanos. Com fundamento em construções teóricas de autores que são referências na discussão contemporânea do pluralismo jurídico, apontam-se duas formas distintas pelas quais se poderia, em tese, acrescentar elementos considerados importantes à evolução dos rumos dos debates sobre o assunto. Cabe fazer a ressalva, porém, de que as proposições que seguem são eminentemente teórico-especulativas, carentes pelo momento da devida comprovação empírica de sua capacidade explanatória. Constituem, em suma, apostas teóricas, cujo ulterior desenvolvimento empírico faz-se imprescindível.

A primeira forma pela qual a teoria do pluralismo jurídico poderia contribuir à compreensão da dimensão jurídica da produção dos espaços públicos urbanos é do ponto de vista descritivo. Sugere-se que a noção de arranjos de propriedade (BENDA-BECKMANN, F.; BENDA-BECKMANN, K.; WIBER, 2006) – forjada sob a perspectiva pluralista do direito – oferece um profícuo esquema teórico para elucidar a regulação jurídica dos espaços públicos. A hipótese subjacente a essa noção seria a de que os padrões de exclusão podem ser constituídos porque os espaços públicos urbanos não são espaços fora do direito ou não afetados por relações de propriedade. Consistem, ao contrário, em bens permeados por intrincados arranjos de propriedade, os quais são estabelecidos por meio de uma interlegalidade de normas jurídicas tanto estatais quanto não-estatais. Por conta disso, entender como os padrões de exclusão funcionam exitosamente na vida cotidiana exige desembrulhar, em relação a cada um dos espaços públicos de uma cidade em específico, o respectivo pacote de direitos e deveres disfarçado pelo conceito dogmático de bem de uso comum do povo.

Na visão de Franz Benda-Beckmann, Keebet von Benda-Beckmann e Melanie Wiber (2006, p. 1-15), a categoria propriedade é multifuncional e há muito está ao centro das principais lutas intelectuais, econômicas, políticas e sociais que marcaram a história. Ocorre que a propriedade não se resume a um tipo específico de direito ou relação como a propriedade privada. É um termo abrangente que abarca uma ampla variedade de arranjos, em diferentes sociedades e ao longo de distintos períodos históricos, incluindo tanto o uso legal quanto o ilegal de recursos. Em um sentido mais geral, a propriedade “faz referência às maneiras pelas quais se confere forma e significado às relações entre os membros de uma sociedade no que diz respeito a certos bens” (2006, p. 14, tradução nossa), “concerne à organização e legitimação de direitos e

obrigações a respeito de bens a que se atribui valor” (p. 2, tradução nossa). Por isso, os arranjos de propriedade são o foco de conflitos e renegociações em todos os níveis de organização da sociedade – a família, a classe, o Estado –, desempenhando um papel-chave nos processos de mudança social.

No entanto, os referidos autores fazem notar que, por conta das justificáveis e intensas disputas ideológicas em torno da questão acerca de como devem ser as relações de propriedade ideais, insuficiente atenção vem sendo prestada quanto à descrição acurada da maneira que estas operam concretamente na realidade da vida cotidiana. Em síntese, inexistem à disposição atualmente qualquer esquema rigoroso que permita analisar descritivamente como os arranjos de propriedade realmente funcionam. Diante de tal diagnóstico, os autores buscam resgatar o potencial explicativo da metáfora da propriedade como um pacote de direitos. A propriedade consistiria, assim, em um pacote de direitos que precisa ser desembulhado sem que neste processo se deixe de capturar as complexidades envolvidas. Nessa esteira, seria indispensável resistir à tendência de interpretar quaisquer arranjos de propriedade reduzindo-os a uma das “quatro grandes categorias” supostamente universais: propriedade privada, propriedade condominial, propriedade estatal e propriedade de livre acesso. A metáfora do pacote de direitos é aplicável não só ao desdobramento de cada uma dessas grandes categorias, mas também à caracterização dos direitos específicos atrelados a um determinado bem ou aos direitos dos quais é titular uma determinada unidade social (BENDA-BECKMANN, F.; BENDA-BECKMANN, K.; WIBER, 2006, p. 2-4, 15).

A leitura do problema da propriedade por parte de F. Benda-Beckmann, K. Benda-Beckmann e Wiber em diversos pontos é coincidente com a de Azuela (1999), que já sinalizava a pertinência da noção de arranjos de propriedade para discutir os espaços urbanos. O autor sustenta que esses arranjos são um “aspecto constitutivo das relações sociais de propriedade. Esta não pode existir como relação social se não existe como relação jurídica” (AZUELA, 1999, p. 203, tradução nossa). Azuela igualmente problematiza a definição do conteúdo jurídico da propriedade com base nas quatro grandes categorias. Aponta, por exemplo, a inadequação à realidade atual da noção de propriedade privada de conteúdo absoluto que é tradicional ao direito civil, uma vez que hoje se aplicam conjuntos normativos distintos a tipos diversos de propriedade (AZUELA, 1999, p. 203). Azuela lembra, por outro lado, que há uma distância entre o discurso jurídico oficial e o conteúdo efetivo de um arranjo de propriedade, já

que “os textos (de leis, regulamentos, sentenças etc.) através dos quais se expressam as normas que compõem tal regime podem variar enormemente sem que varie o conteúdo de tais normas” (AZUELA, 1999, p. 203, tradução nossa)¹⁴⁸.

Azuela avança na caracterização dos arranjos de propriedade ao identificar três elementos que são básicos a este tipo de relação social: a) os sujeitos de direitos; b) os objetos passíveis de se tornarem propriedade; e c) os direitos quanto aos quais é possível reivindicar a proteção estatal. No que concerne aos processos que ocasionam a mudança desses elementos, o autor observa que o direito influi na formação das relações de propriedade basicamente de três formas: a) na constituição dos sujeitos sociais; b) na delimitação estatal dos interesses de tais sujeitos; e c) na generalização dessa delimitação (AZUELA, 1999, p. 203-204).

De acordo com Azuela (1999, p. 210, tradução nossa), “a constituição dos sujeitos de direito [constitui] condição para o desenvolvimento de certas práticas sociais”. Se, por um lado, os distintos atores sociais sociologicamente inserem-se em classes e grupos sociais, por outro, de um ponto de vista jurídico, atuam muitas vezes não individualmente enquanto seres humanos, mas coletivamente por intermédio de corporações jurídicas específicas – uma empresa, uma família, uma associação de moradores. Essas corporações existem por conta de normas jurídicas, são meras ficções que permitem certas práticas dos verdadeiros sujeitos que são sempre as pessoas (AZUELA, 1999, p. 210-211). Muitas vezes são estes sujeitos de direito que possuem a prerrogativa, atribuída pela ordem jurídica oficial, de invocar a proteção estatal de certos interesses, e não as pessoas individualmente consideradas. “O limite (a medida) desta proteção está dado pelo conteúdo normativo do regime de propriedade” (p. 211, tradução nossa). No que concerne a este último aspecto, “o papel do direito [...] não consiste unicamente em definir a medida da proteção estatal, mais importante ainda é que a norma jurídica generaliza essa medida ao conjunto de situações concretas que cabem sob a sua definição” (p. 212,

¹⁴⁸ “Longe de ser uma versão neutra e unívoca das normas que contêm, tais direitos estão marcados pela ideologia e pela cultura político-jurídica de seus autores (legisladores, funcionários, juízes, tratadistas etc.), de modo que para conhecer o conteúdo normativo de uma instituição, sempre é necessário fazer uma interpretação de tais textos. É por isso que a investigação sociológica que pretende compreender a função social do regime jurídico da propriedade enquanto conjunto de normas não pode deixar de fazer este trabalho interpretativo sem correr o risco de aceitar como válida a versão que o discurso jurídico oferece acerca da ordem jurídica” (AZUELA, 1999, p. 203, tradução nossa).

tradução nossa). Ou seja, “o direito tende a generalizar, a igualar, o que em outro sentido é individual e diverso”, desencadeando uma tensão entre a generalidade da norma e cada uma das relações sociais reguladas (p. 212, tradução nossa).

O esquema analítico proposto por F. Benda-Beckmann, K. Benda-Beckmann e Wiber (2006) para o propósito de desembrulhar os arranjos de propriedade, embora não dialogue com as reflexões de Azuela, incorpora-lhes em uma estrutura teórica mais sofisticada e dotada de maior clareza conceitual. Os autores referem que, nas sociedades modernas, os arranjos de propriedade costumam ser altamente formalizados no que se refere ao estrato jurídico-institucional. O ordenamento jurídico estatal é construído em torno de algumas poucas categorias-mestre, úteis para classificar problemas e resolver disputas, justamente em função de generalizarem arranjos de propriedade em si totalmente abstratos a um conjunto diversificado de situações fáticas concretas. Essas categorias gerais, como é o caso da propriedade privada ou do bem de uso comum do povo, especificam unidades sociais, objetos de propriedade e direitos e responsabilidades que estão atrelados. Não obstante, elas descuidam completamente de aspectos inerentes aos arranjos de propriedade na vida real que se verificam em dois outros estratos distintos: o estrato das relações concretas e o estrato ideológico.

Nesse sentido, dois eixos articulados são contemplados pelo modelo abrangente e pluralista elaborado por F. Benda-Beckmann, K. Benda-Beckmann e Wiber (2006, p. 15-16) para analisar os arranjos de propriedade: a) os elementos das relações de propriedade; e b) os estratos de organização social. O primeiro eixo envolve três elementos centrais das relações de propriedade: a.1) as unidades sociais; a.2) os objetos de propriedade; e a.3) os direitos e responsabilidades. O segundo eixo compõe-se dos três estratos de organização social concernentes à propriedade: b.1) o estrato jurídico-institucional; b.2) o estrato das relações concretas; e b.3) o estrato ideológico (Figura 4¹⁴⁹). O que a propriedade representa em cada um desses estratos pode variar significativamente, não sendo possível reduzir o que a propriedade significa em um estrato ao que ela constitui em outro. Cada estrato de um arranjo de propriedade pode mudar em diferentes ritmos e por distintas razões, mas todos estão inter-relacionados. Interessa, pois,

¹⁴⁹ O esquema foi elaborado pelo autor com base em F. Benda-Beckmann, K. Benda-Beckmann e Wiber (2006).

compreender detalhadamente essas inter-relações entre os estratos e de que forma as transformações ocorrem em cada um deles.

ARRANJOS DE PROPRIEDADE:	
(a) Elementos da propriedade:	(b) Estratos de organização social:
(a.1) unidades sociais Os titulares de direitos e obrigações em relação a bens, por exemplo, o Estado, o indivíduo, o grupo, a linhagem, a corporação;	(b.1) estrato jurídico-institucional As relações categóricas de propriedade ou, em outros termos, aquelas legalmente formalizadas pelo direito estatal ou ainda por ordens jurídicas competitivas quando for o caso (frequentemente existem poucas categorias-mestre com um conjunto de direitos específicos a elas atrelados);
(a.2) objetos de propriedade Os bens materiais e imateriais aos quais se atribui valor;	(b.2) estrato das relações concretas As práticas correntes na vida cotidiana, as quais muitas vezes revelam arranjos intrincados;
(a.3) direitos e responsabilidades O conjunto de relações estabelecidas entre as unidades sociais acerca dos objetos de propriedade.	(b.3) estrato ideológico As noções culturais gerais, filosofias e ideologias, como, por exemplo, o comunismo, o capitalismo, o fetichismo da propriedade privada, a social-democracia etc., que justificam os arranjos de propriedade existentes ou desejáveis.

Figura 4

Embora esteja além do escopo deste trabalho demonstrar a pertinência empírica desse esquema analítico à compreensão do funcionamento dos arranjos de propriedade, soa relevante ao menos ilustrar com uma situação hipotética como se poderia aplicá-lo ao entendimento dos conflitos sociais em torno dos espaços públicos. Considere-se, por exemplo, a praça “X”, situada no centro de uma cidade brasileira chamada “Y”. Observando-se a praça na data 01.01.01, percebe-se uma multiplicidade de usos, presenças e discursos por parte dos mais distintos grupos sociais, tais como o dos vendedores ambulantes. Pressionada pela “Associação de Empresários do Turismo Local”, a prefeitura da cidade Y passa a cogitar a instalação na praça X

de um monumento de um escultor famoso, que pudesse transformá-la em atração turística. O Prefeito solicita aos advogados do município que elaborem um parecer acerca das normas jurídicas que regulamentam a área ocupada pela praça X. Os advogados, citando a legislação municipal e federal, a jurisprudência e um famoso doutrinador do direito urbanístico, elaboram o parecer, de indiscutível qualidade dogmática. Em síntese, manifestam-se no sentido de que a área da praça X integra o domínio público municipal e consiste em um bem de uso comum do povo. Acrescentam que a propriedade urbana deve cumprir sua função social, estabelecida pelo plano diretor, que no caso da cidade Y confirma a afetação de praça da área indicada, cujo uso normal deve ser a atividade de recreação. A construção do monumento se coaduna com a afetação da praça e, ademais, é prerrogativa do poder executivo municipal decidir como organizá-la fisicamente. Os procuradores aproveitam para lembrar que cabe à prefeitura exercer o poder de polícia administrativa, regulamentando e fiscalizando os usos da praça a fim de que se atenham a sua destinação normal.

Em 02.02.02, o Prefeito inaugura o monumento. Na ocasião, em clima festivo, comunica que entrou em vigor uma nova lei municipal, proibindo o comércio ambulante na praça X e estabelecendo multas para os infratores, pois, nas suas palavras, “é preciso garantir que os turistas que visitam nossa cidade não sejam incomodados”. Os vendedores ambulantes, ao perceberem que a prefeitura só dispõe de um único agente de fiscalização para aplicar as multas, decidem resistir e continuar suas atividades. Nas poucas oportunidades em que o fiscal aparece, os ambulantes afastam-se da praça, retornando em seguida, de forma que raras vezes são aplicadas multas. Decidem, ademais, fundar a “Associação dos Vendedores Ambulantes da Praça X”, cadastrando seus membros e apresentando à prefeitura um projeto de lei que regulamenta a atividade na praça; passam também a promover protestos na praça exigindo da câmara de vereadores que aprove o projeto. A Associação dos Empresários do Turismo Local reage. Publica anúncios pagos nos jornais da cidade, que em contrapartida mobilizam seus colonistas e repórteres para denunciar as “acintosas ilegalidades” praticadas pelos vendedores ambulantes na praça X. Ademais, ela acorda com a prefeitura a “adoção” da praça, o que inclui a disponibilização dos serviços de uma empresa de segurança privada para “proteger o monumento”; a mesma empresa de segurança é contratada para “proteger o comércio formal”, no que se subentende estar incluída a tarefa de intimidar os vendedores ambulantes.

O Prefeito, entretanto, é derrotado nas eleições e seu sucessor, mais simpático à causa dos vendedores ambulantes, logra em 03.03.03 aprovar junto à Câmara de Vereadores uma alteração na lei municipal sobre o comércio ambulante na praça X. De acordo com a nova redação, ficam autorizados a exercer essa atividade naquele local os vendedores cadastrados pela Associação dos Vendedores Ambulantes da Praça X, mediante o pagamento de uma taxa anual à prefeitura e desde que respeitado um limite máximo preestabelecido quanto ao número de licenças a serem concedidas. Surgem, no entanto, problemas com as práticas jurídicas internas da Associação dos Vendedores Ambulantes da Praça X. Nem todos os vendedores ambulantes em atividade conseguem se cadastrar e questionam-se os critérios de escolha daqueles a quem serão concedidas as licenças. Uma das vendedoras cadastradas vem a falecer e seu filho de 17 anos exige que lhe seja transmitido o “direito de licença”, já que do contrário sua família ficaria sem renda. A Associação de Empresários do Turismo Local, por outro lado, insurge-se contra as modificações na lei e ingressa com uma ação judicial alegando que a inovação legislativa vai de encontro à afetação da área para o lazer e, portanto, fere o plano diretor; argumenta, ademais, que a municipalidade não pode delegar ainda que em parte o poder de polícia de que dispõe à Associação dos Vendedores Ambulantes da Praça X.

Seria possível continuar detalhando a situação hipotética exposta, mas já foi dito o suficiente para conduzir um resumido ensaio de aplicação do esquema analítico proposto por F. Benda-Beckmann, K. Benda-Beckmann e Wiber. Primeiro, cabe fazê-lo em relação aos elementos da propriedade. O objeto de propriedade a que se atribui valor, no caso, não é outro senão a praça X enquanto espaço público. As unidades sociais titulares de direitos e obrigações que aparecem ao longo da narrativa são a Prefeitura Municipal, a Associação dos Vendedores Ambulantes da Praça X, a Associação de Empresários do Turismo Local, a empresa de segurança privada, os agentes de fiscalização, os turistas, os vendedores ambulantes individualmente considerados e seus familiares. O leque de direitos e responsabilidades envolvidos tampouco se mostra menos diversificado: o direito de não ser incomodado ao contemplar um monumento em uma praça, a responsabilidade de proteger um monumento, a responsabilidade de fiscalizar e multar, o direito de adotar uma praça, a responsabilidade de cadastrar vendedores ambulantes, o direito à transmissão da licença, o direito de exercer o poder de polícia, o direito de comerciar informalmente, o direito de decidir sobre a validade de uma lei e assim por diante.

Segundo, é necessário examinar os estratos de organização social. No que se refere ao estrato jurídico-institucional, é possível identificar uma variedade de enunciados normativos conectando os elementos da propriedade. Por exemplo, aqueles formulados pelos advogados municipais em seu parecer: “a Prefeitura Municipal, exercendo seu poder de polícia, pode decidir proibir e sancionar com multas certos usos da praça”; “a Prefeitura Municipal, sendo seu direito decidir acerca da organização física da praça X, pode instalar um monumento no local”. Também o projeto de lei dos vendedores ambulantes regulamentando a atividade na praça contém esse tipo de enunciado: “a Prefeitura Municipal pode delegar atividades inerentes ao poder de polícia de que dispõe à Associação dos Vendedores Ambulantes da Praça X”. Neste ponto, fosse exclusivamente dogmática a análise, nada mais restaria a examinar. De acordo com o esquema analítico dos arranjos de propriedade, entretanto, importa também capturar o estrato das relações concretas e o estrato ideológico.

A juridicidade de um enunciado normativo do tipo “o turista não deve ser incomodado ao contemplar um monumento na praça X” assume significado, por exemplo, no estrato ideológico e não no estrato jurídico-institucional. O mesmo se pode afirmar em relação a enunciados como “é garantido a todos o direito de comerciar nas praças da cidade”, “a função social da praça X é a recreação” ou “comerciar informalmente na praça X constitui uma acintosa ilegalidade”. Esses enunciados, ainda que eventualmente estejam incorporados aos textos legais oficiais, constituem formas de manifestação da consciência jurídica emanadas de certos grupos sociais. São maneiras particulares de idealizar o que é e o que não é direito que podem se reproduzir e se tornar socialmente hegemônicas ao ponto de se transformarem em algo fora de disputa, mas também podem permanecer periféricamente no imaginário de grupos sociais não-hegemônicos e em contradição com os discursos jurídicos oficiais.

De outra parte, certos enunciados normativos escapam às relações categóricas de propriedade ao revelarem sua juridicidade no que diz respeito ao estrato das relações concretas, como ao se constatar que “se pode comerciar na praça X quando os agentes de fiscalização não se fizerem presentes”, que “se sanciona com multa a atividade de comércio informal na praça X somente quando flagrada pela fiscalização”, que “se autoriza os agentes de empresas privadas de segurança a coibir a ação dos vendedores ambulantes” ou ainda que “a Associação dos Vendedores Ambulantes da Praça X não credencia vendedores com idade inferior a 18 anos”. No uso cotidiano do espaço

público, as formas concretas de juridicidade assumem papel por vezes muito mais relevante que aquelas do estrato jurídico-institucional, embora com estas se relacionem.

Um possível passo seguinte seria articular o esquema analítico de F. Benda-Beckmann, K. Benda-Beckmann e Wiber com a tríade conceitual que sintetiza a teoria da produção do espaço de Lefebvre: representações do espaço, prática espacial, espaços de representação. Na situação hipotética de conflito narrada, se poderia argumentar que emerge uma representação do espaço em relação à praça X, impulsionada pela Associação de Empresários do Turismo Local, assumida pelo Estado, por intermédio da Prefeitura Municipal, e propagada pela mídia. De acordo com tal representação do espaço, a praça é um espaço de recreação que configura uma atração para turistas. Os vendedores ambulantes não se encaixam nessa concepção de paisagem, pois representam um incômodo a um de seus elementos indispensáveis, os turistas. É constituinte de tal representação do espaço, por exemplo, a consciência jurídica por parte dos grupos que a veiculam de que é preciso garantir que os turistas não sejam incomodados pela presença dos ambulantes.

No entanto, as representações do espaço destoam da prática espacial. Na realidade da vida cotidiana, a praça não é apenas um espaço de recreação e uma atração para turistas. Múltiplas presenças, usos e discursos de diversos grupos sociais negam a representação do espaço, como aquelas vinculadas ao grupo dos vendedores ambulantes. Mudar a prática espacial, aproximando-a da representação do espaço no mais alto grau possível, exige ações concretas de poder: instalar fisicamente um monumento, impor a vedação de certas condutas por meio de penalidades e impelir os agentes estatais a adotar certas medidas; poder este que depende das categorias do estrato jurídico-institucional para operar com um mínimo de legitimidade. Tais ações, todavia, esbarram na resistência oferecida pela prática espacial de certos grupos sociais não-hegemônicos, exatamente na dimensão constituída pela juridicidade do estrato das relações concretas. Nesse sentido, na prática espacial cotidiana, continua legal comerciar na praça X, ao menos nas hipóteses em que os agentes de fiscalização não se fizerem presentes. Por outro lado, o estrato das relações concretas também revela a juridicidade do poder hegemônico que exacerba o controle que as categorias do estrato jurídico-institucional até certo ponto propiciam. É o caso da intimidação dos vendedores ambulantes praticada pelos agentes da segurança privada.

Os espaços de representação também conformam, e não em menor medida, a prática espacial. O estrato ideológico e o estrato das relações concretas se articulam e se legitimam neste ponto, ensejando por vezes a construção de contrarepresentações do espaço, que reformulam o estrato jurídico-institucional. Na situação hipotética em exame, a criação da Associação dos Vendedores Ambulantes da Praça X simboliza um ato de prática espacial, em relação ao qual é constitutiva a consciência jurídica de seus membros de que sua atividade de comércio na praça não contraria o que é o direito. Ao se organizarem em uma associação dotada de juridicidade interna e apresentarem um projeto de lei que regulamenta sua atividade na praça, os vendedores ambulantes atuam como movimento social urbano. Desafiam a representação do espaço hegemônica por meio de sua própria prática espacial, passando da resistência ao contra-ataque.

3.4 Da descrição à prescrição: o direito à cidade

Descrições sobre como o pluralismo jurídico funciona na realidade da vida cotidiana, todavia, são insuficientes para superar o paradigma vigente na ciência do direito. Ultrapassar afirmações sobre o “ser” do pluralismo jurídico é uma tarefa que exige de seus defensores a proposição de enunciados também voltados ao seu “dever-ser”. Por isso, identificar e analisar as diversas formas de pluralidade jurídica que se verificam nos arranjos de propriedade dos espaços públicos urbanos é uma meta válida se encarada como passo inicial. Dar o passo seguinte, o de avançar na construção de arranjos de propriedade embasados em modelos, valores e práticas pluralistas, é essencial. A formulação de prescrições a partir da teoria do pluralismo jurídico revela-se uma tarefa necessária e inolvidável, porque não se pode renunciar a juízos de valor na ciência, sobretudo quanto ao direito. Portanto, a segunda forma pela qual a teoria do pluralismo jurídico poderia contribuir à compreensão da dimensão jurídica da produção dos espaços públicos urbanos é do ponto de vista prescritivo.

Nessa direção, esta última seção retoma a rica discussão acadêmica sobre o pluralismo jurídico no Brasil, que teve início justamente com uma pesquisa sociojurídica realizada por Boaventura de Sousa Santos a respeito de um dos mais emblemáticos espaços das cidades latino-americanas: a favela. Busca-se mostrar, ainda que brevemente, como a reflexão teórica do autor em torno da juridicidade da favela e do papel do direito na produção do espaço urbano capitalista evoluiu de uma análise descritiva do funcionamento das práticas

jurídicas pluralistas à formulação de uma teoria prescritiva sobre o que poderia vir a ser o direito pós-moderno. Na sequência, intenta-se articular as contribuições de Santos com o “pluralismo jurídico comunitário-participativo” – proposta de cunho igualmente prescritivo elaborada por Antonio Carlos Wolkmer – para, ao final, aplicar-se esta teoria à elucidação de um debate contemporâneo sobre os espaços públicos urbanos, travado no contexto estadunidense, entre Don Mitchell e Robert Ellickson. Sugere-se que o pluralismo jurídico comunitário-participativo distingue-se de outros referenciais teóricos pluralistas concorrentes, seja pela sua capacidade de impulsionar as lutas dos movimentos sociais urbanos, seja pela sua utilidade para delinear arranjos de propriedade do espaço público que tendam a assegurar a efetivação do direito à cidade.

Nos anos 1970, Santos investigou o pluralismo jurídico na Favela do Jacarezinho, no Rio de Janeiro (1977, 1980, 1988a, 1988b, 1995)¹⁵⁰. Fruto das lutas sociais por melhores condições habitacionais, a favela configurava um espaço urbano ilegal, no sentido de que a ocupação e a urbanização ocorriam à revelia ou em franca violação das disposições do direito urbanístico estatal. No dizer de Santos (1980, p. 88), “a favela é um espaço territorial, cuja relativa autonomia decorre, entre outros fatores, da ilegalidade coletiva da habitação à luz do direito oficial brasileiro”. A condição de ilegalidade coletiva tornava estruturalmente inacessível o sistema jurídico oficial (essencialmente, a polícia e os tribunais como suas agências) para os moradores da Favela do Jacarezinho no que se referia à regulação dos conflitos espaciais internos à comunidade¹⁵¹. Em especial, esses conflitos que surgiam entre os moradores diziam respeito à posse da terra e aos direitos sobre as casas e os barracos que nela iam sendo construídos. Era necessário, a despeito disso, prevenir e solucionar tais situações de conflito, do contrário elas poderiam acabar prejudicando a própria luta social coletiva da comunidade. Diante dessa exigência, a comunidade da favela

¹⁵⁰ Neste estudo empírico o autor partiu do pressuposto de que, nas sociedades capitalistas, “o sistema jurídico estatal é em geral um instrumento de dominação de classe tanto no nível das relações de produção, como na fábrica, quanto no nível das relações de reprodução, como na habitação” (1977, p. 5, tradução nossa). Tal pressuposto retratava uma interpretação então corrente da obra de Marx no que se referia a sua visão a respeito do direito estatal, segundo a qual este se resumia a um instrumento de dominação de classe.

¹⁵¹ Conscientes da ilegalidade coletiva da favela perante o direito expresso nos códigos aplicados pelos juízes, os moradores de Jacarezinho sabiam que “recorrer aos tribunais para resolver conflitos sobre terras e habitações não só era inútil como perigoso” (SANTOS, 1980, p. 92), já que, nos termos do direito estatal, todos os moradores corriam o permanente risco de serem despejados e terem suas casas demolidas pelo Estado.

desenvolvera mecanismos normativos e órgãos decisórios próprios – seja conflitantes ou inspirados na legalidade estatal – articulados em torno da associação de moradores, capazes de assegurar um mínimo de coesão social interna (SANTOS, 1980, 1988a), ao que Santos apelidou de “direito de Pasárgada”¹⁵².

Para Santos, tratava-se de um exemplo de “direito paralelo usado pelas classes urbanas oprimidas para sobreviver em (e adaptar-se a) uma rígida sociedade de classes” (1977, p. 9, tradução nossa). Ademais, segundo o autor, “porque se centra à volta de uma organização eleita pela comunidade, o direito de Pasárgada representa [...] a alternativa de uma administração democrática da justiça” (SANTOS, 1988a, p. 99). Ainda que o foco central de Santos estivesse direcionado à retórica jurídica, seu pioneiro estudo acabou por influenciar diversos outros trabalhos sobre o pluralismo jurídico em assentamentos urbanos informais. O relativo otimismo inicial de Santos para com as possibilidades do direito de Pasárgada – para ele, o direito dos oprimidos, contraposto ao direito estatal dos opressores – foi, todavia, rejeitado por outros pesquisadores, que perceberam certo romantismo maniqueísta em tal contraposição. Estudos como o de Junqueira e Rodrigues (1988) mostraram que, no espaço das favelas, também emergem práticas informais de juridicidade paralela opressoras, como aquelas vinculadas ao narcotráfico organizado, que às vezes estão em conflito e às vezes associadas ao direito oficial estatal ou à juridicidade manejada por associações de moradores.

As pesquisas de Santos ao longo da década de 1980 suscitaram elementos adicionais para a análise sociojurídica do fenômeno urbano. Durante este período, o autor promoveu um incipiente diálogo entre a sociologia do direito e o emergente paradigma socioespacial em sociologia urbana. Inserindo-se em um contexto político de mobilização pela redemocratização na América Latina, Santos investigou as lutas urbanas na cidade de Recife, enfatizando uma nova problemática: o uso alternativo do direito estatal pelos moradores de assentamentos irregulares como forma de alcançar a regularização fundiária da ocupação e a efetivação do direito à moradia. O direito oficial passa a aparecer na obra do autor não se restringindo a um componente da ordem espacial hegemônica. Assume um caráter muito mais ambíguo,

¹⁵² Temendo que a divulgação de certas informações prejudicasse politicamente os líderes da comunidade onde desenvolvera a pesquisa participante, por vários anos Santos procurou ocultar dados sobre a realidade do Jacarezinho. Omitiu inclusive a própria identidade da favela, utilizando-se do nome fictício de Pasárgada para se referir a ela (SANTOS, 1988b).

na condição de elemento que pode ser potencialmente mobilizado também por atores contra-hegemônicos a fim de desafiar essa mesma ordem (SANTOS, 1982, 1983).

Posteriormente, nos anos 1990, Santos apresentou a por ele denominada “cartografia simbólica do direito”. Trata-se de uma sofisticada construção teórica relativa ao pluralismo jurídico calcada em elementos empíricos coletados pelo autor em suas experiências anteriores de pesquisa. De acordo com Santos, o direito moderno está baseado na premissa de que o direito opera em uma única escala, que é a escala do Estado. Todavia, a realidade mostra uma paisagem jurídica muito diferente disso. Por toda parte há uma pluralidade de ordens jurídicas, assim como uma pluralidade de formas de poder e conhecimento. Seis principais formas de direito são distinguidas por Santos: o direito doméstico, o direito da produção, o direito do mercado, o direito da comunidade, o direito territorial (ou direito estatal) e o direito sistêmico; cada uma delas está conectada a modalidades específicas de poder e conhecimento (SANTOS, 1995, p. 424-438). Tal cartografia simbólica do direito não compreende o pluralismo jurídico como diferentes ordens jurídicas coexistindo separadamente no mesmo espaço social. Ao contrário, ela percebe essas ordens jurídicas como superpostas, interpenetradas e misturadas em nossas mentes e ações, o que significa que o conceito de interlegalidade é chave em uma concepção pós-moderna do direito (SANTOS, 1995, p. 473). Isso não significa, porém, que o direito estatal irá perder a sua centralidade, precisamente porque o poder estatal e o conhecimento científico ainda são hegemônicos nas sociedades contemporâneas (SANTOS, 1995, p. 404). Mas o desafio pós-moderno, na visão do autor, é também desenvolver estratégias emancipatórias de luta social que alcancem as demais formas de direito, poder e conhecimento.

De fato, é uma posição teórica um tanto perigosa pressupor legítima qualquer tipo de regulação normativa apenas porque consiste em uma manifestação de pluralidade jurídica, ou ainda porque emana de grupos sociais oprimidos. Ao mesmo tempo, desconfiar excessivamente da legitimidade do direito estatal implica desconhecer que, ao longo da trajetória da modernidade, o Estado consagrou-se enquanto a principal esfera de luta democrática por mudanças socioeconômicas em prol dos oprimidos. O que resta claro da análise de Santos para a discussão aqui proposta concernente aos arranjos de propriedade em relação aos espaços públicos urbanos é que transformá-los exige a reinvenção da juridicidade de distintas esferas, entre elas a do Estado, e que cada uma dessas esferas de regulação comporta formas distintas de luta social que

interagem com as demais, afetando-lhes reflexivamente. Nas palavras de Santos,

uma mera alteração do direito estatal pode não alterar grande coisa se as outras ordens jurídicas se mantiverem e conseguirem restabelecer as suas articulações com o direito estatal noutras moldes. Além disso, o reconhecimento das constelações de direitos equivale a reconhecer que as práticas e as lutas emancipatórias têm também de se articular em rede e de se constelar se quiserem ser bem sucedidas. Caso contrário, uma luta isolada contra uma dada forma de regulação pode, involuntariamente, reforçar outra forma de regulação (2001, p. 303).

Qualquer discussão referente ao pluralismo jurídico não pode, portanto, renunciar a juízos de valor, seja no que se refere às práticas na esfera estatal, seja quanto à esfera doméstica ou da comunidade, por exemplo. Sem orientações normativo-valorativas, fica difícil distinguir as formas opressivas de pluralidade jurídica daquelas emancipatórias. Nesse sentido, alguns acadêmicos sociojurídicos vêm tentando erigir modelos teóricos capazes de fornecer tais prescrições, aproximando a sociologia do direito da filosofia do direito. Entre estes, merece ser destacado o modelo de “pluralismo jurídico comunitário-participativo” apresentado por Wolkmer (2001). Para o autor, por um lado,

nem toda a manifestação legal não-estatal ou nem todo “direito” aí produzido pode ser justo, válido e ético, pois um corpo social intermediário ou grupo dirigente qualquer pode criar regras perversas, objetivando atender interesses contrários à comunidade, expressando diretamente intentos de minorias identificadas com o poder, a dominação, a exploração e o egoísmo. Nesse caso, existem direitos particulares produzidos por uma pluralidade de grupos sociais que não são justificáveis e legítimos [...] A ausência de valores mínimos e universais relacionados à eticidade e à justiça esvaziam a legitimidade desses “direitos” (WOLKMER, 2001, p. 324).

Por outro lado, Wolkmer discute o papel desempenhado pela pluralidade jurídica no processo de construção social dos direitos humanos. Ele argumenta que movimentos sociais emancipatórios atuam como fonte de legitimidade dos direitos. Em suas lutas sociais, eles concebem representações jurídicas contra-hegemônicas emergentes de necessidades coletivas insatisfeitas. Dessa forma, os movimentos sociais contribuem decisivamente para engendrar novos direitos e para alcançar a efetividades de antigos direitos (WOLKMER, 2001, p. 119-168). Com fundamento nessas considerações seria possível, por exemplo, examinar

como os movimentos sociais urbanos estão construindo o direito à cidade nos níveis local, nacional e global.

O modelo de pluralismo jurídico comunitário-participativo proposto por Wolkmer estabelece parâmetros teóricos que permitem avaliar os sistemas jurídicos pluralisticamente fundados. O autor mostra que existem práticas de pluralismo jurídico conservadoras e progressistas e centra sua atenção nos critérios de legitimidade que permitem diferenciar umas das outras. São dois os conjuntos de critérios de avaliação da legitimidade das práticas de pluralismo jurídico sugeridos por Wolkmer: a) os fundamentos de efetividade material; e b) os fundamentos de efetividade formal. O primeiro pilar de critérios contempla: a.1) a emergência de novos sujeitos coletivos; e a.2) a satisfação das necessidades humanas fundamentais. O segundo pilar de critérios leva em consideração três fatores: b.1) a reordenação da esfera pública mediante uma política democrático-comunitária descentralizadora e participativa; b.2) o desenvolvimento da ética concreta da alteridade; e c.3) a construção de processos para uma racionalidade emancipatória (Figura 5¹⁵³) (2001, p. 231-232).

Examinado as relações entre os pilares, o autor explica que a estratégia de “efetividade material” compreende, de um lado, os sujeitos coletivos de juridicidade internalizados prioritariamente nos novos movimentos sociais; de outro, a estrutura da satisfação das necessidades humanas que passa a ser a justificativa, a razão de ser, o que legitima o agir dos novos atores sociais. Por sua vez, a estratégia de “efetividade formal” integraliza os procedimentos na “prática” (do agir, da ação) e na “teoria” (do conhecimento, do pensamento). O procedimento da “prática” desdobra-se em “ação coletiva” (implica reordenar a sociedade para uma política de democracia descentralizadora e participativa) e em “ação individual” (desenvolvimento pedagógico de um sistema concreto de valores éticos da solidariedade, configurado no que se poderia designar como “ética da alteridade”). Já o procedimento “teórico” está direcionado a construir processos de racionalidade comprometidos com a autonomia e a emancipação da essência humana (WOLKMER, 2001, p. 234-235).

¹⁵³ O esquema foi elaborado pelo autor com base em Wolkmer (2001).

CRITÉRIOS DE LEGITIMIDADE:	
<p>(a) fundamentos de efetividade material:</p> <p>(a.1) emergência de novos sujeitos coletivos Identidades coletivas conscientes, mais ou menos autônomas, classistas e inter-classistas, com capacidade de auto-organização e autodeterminação, interligadas por formas de experiências vividas, interesses e valores comuns, compartilhando conflitos e lutas cotidianas que expressam privações e necessidades por direitos;</p> <p>(a.2) satisfação das necessidades humanas fundamentais Sentimento, intenção ou desejo consciente coletivo, que envolve exigências valorativas, motivando o comportamento humano para aquisição de bens materiais e imateriais considerados indispensáveis e essenciais à vida cotidiana.</p>	<p>(b) fundamentos de efetividade formal:</p> <p>(b.1) a reordenação da esfera pública Implementação de uma política democrática que direcione e ao mesmo tempo reproduza uma esfera pública comunitária, descentralizada e participativa;</p> <p>(b.2) ética concreta da alteridade Formulação de valores éticos emancipatórios, que emergem das próprias lutas, conflitos, interesses e necessidades de sujeitos individuais e coletivos insurgentes, refletindo uma práxis concreta comprometida com a dignidade do outro;</p> <p>(b.3) racionalidade emancipatória Exigência de uma racionalidade proveniente da vida concreta, comprometida com o processo de desmistificação e conscientização, fundada em uma estratégia de pedagogia libertadora.</p>

Figura 5

O arranjo de propriedade em relação a um dado espaço público da cidade poderia ser avaliado de acordo com o modelo de pluralismo jurídico comunitário-participativo proposto por Wolkmer. O arranjo de propriedade será tanto mais legítimo quanto em maior grau se aproximar dos fundamentos de efetividade material e formal explicitados. Em outros termos, quanto mais nele se fizer presente a emergência de novos sujeitos coletivos – como associações de moradores de bairro e de usuários – e quanto mais estiver voltado à satisfação de necessidades humanas fundamentais – como a de se encontrar com o diferente, de interagir com o estranho, de enriquecer-se reciprocamente vivendo com o outro –, maior a sua efetividade material enquanto experiência justa de pluralidade; quanto mais ele estiver permeado pela reordenação da esfera pública – pela participação direta da comunidade na construção

do orçamento da cidade, por exemplo –, pela ética concreta da alteridade – respeito à dignidade do outro que leva uma vida cotidiana distinta – e pela racionalidade emancipatória – interação fundada na troca de saberes, no convencimento argumentativo –, mais ampla a sua efetividade formal enquanto práxis que almeja a construção e realização do direito ao espaço público e, em última instância, do direito à cidade.

Os critérios de legitimidade delineados no modelo de pluralismo jurídico comunitário-participativo parecem capazes de iluminar alguns célebres debates contemporâneos acerca dos espaços públicos urbanos. É o caso daquele travado entre Don Mitchell e Robert Ellickson em relação à proposta do último de estabelecer o zoneamento comunitário dos espaços públicos das cidades nos EUA.

Em seus estudos, Ellickson argumenta que os controles informais da ordem social são frequentemente mais efetivos para prevenir e resolver conflitos que aqueles legais (ELLICKSON, 1991). Adepto de valores liberais, o autor desconfia do Estado tanto na escala nacional quanto na escala local e, estendendo seu argumento à gestão das cidades, sugere que os proprietários privados são em maior medida capazes de fazer valer a preservação de qualidades urbanas do que as burocracias estatais. Partindo dessa premissa, Ellickson recomenda mudanças na gestão dos espaços públicos urbanos nos EUA. A regulação desses espaços não necessariamente deveria se vincular ao previsto nas normas constitucionais federais. Diferentemente disso, propõe o autor, ela deveria variar de acordo com as circunstâncias das distintas realidades sociais e, portanto, ser diretamente estabelecida pelas correspondentes comunidades por meio de normas instituídas pelas distintas vizinhanças, ou ao menos por normas específicas para cada vizinhança fixadas pelas municipalidades (ELLICKSON, 1996).

Ellickson desenvolve em seguida seu argumento em direção a uma detalhada proposta de zoneamento do espaço público urbano (ELLICKSON, 1996). De acordo com o autor, ao invés de ilegalizar conjuntamente os comportamentos indesejados (regimes regulatórios gerais e idênticos para todos os espaços públicos urbanos), as cidades deveriam estabelecer normas diferentes para lugares distintos: por exemplo, um conjunto de zonas hipotéticas de cor vermelha, amarela e verde, respectivamente indicando que um pedestre ordinário deveria ficar muito atento, preocupar-se em razoável medida ou acreditar na promessa de que está em um lugar relativamente seguro em relação a comportamentos potencialmente perturbadores. A razão para distinguir as zonas seria supostamente o fato de que o grau de dano causado por algumas condutas muda ao longo do perímetro urbano na medida em

que se defronta com as sensibilidades de distintas comunidades urbanas. Ellickson pensa que o tipo de zona a ser adotado e o respectivo padrão de comportamento deveriam ser informalmente definidos por cada comunidade urbana e efetivados com a ajuda de agentes da polícia considerados confiáveis (ELLICKSON, 1996). Em resumo, o que Ellickson está sugerindo pode ser interpretado como uma forma liberal-conservadora de pluralismo jurídico, a despeito de o autor preferir falar em práticas informais de manutenção da ordem ou normas sociais.

Mitchell nota esse caráter conservador e sublinha dois pontos cruciais: Ellickson não define explicitamente o que significa e o que delimita uma comunidade urbana e tampouco responde a pergunta acerca de como determinar os padrões comunitários informais de comportamento. Sua noção de comunidade aparentemente não inclui, por exemplo, as pessoas em situação de rua, já que em princípio consiste em uma comunidade de detentores de propriedade privada na cidade (MITCHELL, 2003, p. 217-218). “Nós devemos sempre estar conscientes de quem se beneficia da ordem social e do consenso e de quem não se beneficia, de quais interesses são servidos e quais não são”, Mitchell adverte (2003, p. 219, tradução nossa). Mas há um problema na crítica de Mitchell. O autor parece duvidar da existência de normas jurídicas informais. Uma abordagem pluralista do direito provavelmente conduziria Mitchell a desenvolver melhor seu incipiente argumento sinalizando que “se elas de fato existem, [...] [as normas comunitárias] são o resultado de luta social séria e conjunta” (2003, p. 219, tradução nossa). Precisamente por essa razão, tais formas de direito governando o espaço deveriam ser consideradas modos de regulação que podem ser tanto opressivos quando emancipatórios e, portanto, também sujeitos à luta social.

Aplicar ao debate o modelo de pluralismo jurídico comunitário-participativo fortaleceria a objeção de Mitchell a Ellickson, sem que fosse preciso, ao mesmo tempo, negar que existem normas jurídicas não-estatais e desconsiderá-las enquanto uma esfera de luta social. Um exercício de avaliação do arranjo de propriedade proposto por Ellickson deixaria patente que este não cumpre com os critérios de efetividade material e formal e, portanto, tende a reforçar a violação ao invés da efetivação do direito à cidade. Por exemplo, as comunidades de vizinhos enquanto unidades sociais das quais partiriam normas informais sobre os padrões de comportamento, se de um lado parecem contemplar o critério correspondente à emergência de novos sujeitos coletivos, por outro falham em observar o critério referente à ética concreta da alteridade na

medida em que negam aos moradores de rua a possibilidade de integrar o processo de deliberação comunitário.

Ao desafiar a noção de estatalidade do direito, a teoria do pluralismo jurídico oferece uma visão mais ampla e dinâmica das normas jurídicas que se vinculam ao processo de produção social dos espaços públicos urbanos. O pluralismo jurídico revela-se na percepção da prática espacial conflituosa do dia-a-dia da cidade, que molda e é moldada na luta social entre a hegemonia das representações do espaço concebidas pelo capital e a resistência dos espaços de representação vivenciados pelos movimentos sociais urbanos. Pluralidade de formas normativas que se faz presente no desenrolar da construção do direito à cidade, o qual sintetiza a denúncia do direito urbano que promove o desencontro com o outro e a opressão e, ao mesmo tempo, o anúncio da possibilidade de sua superação pelo direito urbano que encoraja o encontro com o outro e a libertação.

Conclusão

Nas cidades do capitalismo ocidental contemporâneo, verifica-se a ocorrência de padrões de exclusão, contradições e conflitos sociais que dizem respeito não só aos espaços de moradia, mas também aos espaços públicos. Entender como funciona a dimensão jurídica da produção do espaço urbano constitui tarefa indispensável à compreensão do modo pelo qual se pode democraticamente transformar a cidade a fim de que esta encoraje valores de uso capazes de refletir as reais necessidades de seus habitantes. Nessa busca, faz-se necessário romper com a reprodução acrítica das categorias-chave do discurso jurídico dominante sobre o espaço urbano e avançar em direção a novos pontos de partida, esforço de teorização ao qual esta dissertação procurou se somar. Enquanto a abordagem da questão da moradia vem exigindo a problematização do conceito de propriedade privada, sublime edificação teórica da dogmática jurídica, este trabalho sugeriu que a questão dos espaços públicos urbanos torna imperioso problematizar outro conceito dogmático: a categoria bem de uso comum do povo.

Conforme se discutiu ao longo do primeiro capítulo, os discursos da dogmática jurídica sobre os espaços públicos urbanos gravitam em torno da categoria bem de uso comum do povo. Trata-se de um conceito que remonta às distinções entre os bens formuladas pelos doutrinadores civilistas, ao qual conferem conteúdo os doutrinadores administrativistas através das ideias de afetação e poder de polícia administrativa e de cujo acabamento encarregam-se os doutrinadores do direito urbanístico por meio das noções de função urbanística e alinhamento. A categoria bem de uso comum do povo convive comodamente junto às categorias propriedade privada, propriedade estatal e propriedade condominial nos esquemas teóricos da dogmática jurídica. Em conjunto, essas quatro grandes categorias supostamente universais povoam o imaginário da comunidade jurídica e se refletem nos discursos individualizados de seus integrantes. Pensar juridicamente a cidade para além delas implica ultrapassar as fronteiras de possibilidade oferecidas pelo paradigma dogmático na ciência do direito.

A categoria bem de uso comum do povo revela-se funcional na medida em que disfarça os conflitos sociais quanto aos espaços públicos urbanos. Supor que todos são intrinsecamente iguais perante os bens de uso comum do povo equivale a tomar por garantida uma situação estática e perene de igualdade e inclusão social de fato inexistente, abstraída da concretude da vida cotidiana nos espaços públicos das cidades em que a regra é, ao contrário, a desigualdade e a exclusão. De

um lado, ao fragmentar as contradições entre a pluralidade de classes e grupos que compõem a sociedade, o conceito de bem de uso comum do povo nega a dimensão social dos conflitos reduzindo-os a conflitos jurídicos atomizados, decorrentes do comportamento desviante de alguns indivíduos que optam por exercer sua liberdade de maneira abusiva ou antissocial. De outro lado, uma vez associada pelos aportes da dogmática do direito urbanístico à noção de uso normal atrelada às atividades de circulação e recreação, a categoria bem de uso comum do povo torna-se apta a garantir a decidibilidade dos litígios quanto aos espaços públicos da cidade e, com isso, propicia certeza e segurança jurídica. Ademais, o conceito de bem de uso comum do povo, conjuntamente com as outras grandes categorias, delimita de antemão e dicotomicamente os lugares da cidade aos quais se atribui os sentidos de público e privado.

No entanto, embora permaneça dominante, a dogmática jurídica há muito já não consiste no único paradigma científico a partir do qual é possível investigar as relações entre o direito e os espaços públicos urbanos. Silenciados pelo discurso dogmático, os saberes fundados no paradigma socioespacial em sociologia urbana demonstram que os espaços públicos das cidades são socialmente construídos de modo a resultar na exclusão das presenças, ações e discursos de certos grupos sociais não-hegemônicos; portanto, em violações ao direito à cidade. A sociologia urbana ilumina a complexidade de lugares, atores, práticas e processos envolvidos na questão urbana concernente ao espaço público e obriga a deixar de lado qualquer tentativa reducionista de abordar sua dimensão jurídica. Através do arsenal conceitual do paradigma socioespacial, chamou-se a atenção ao longo do segundo capítulo deste trabalho para pelo menos três padrões gerais de exclusão concernentes ao espaço público urbano que estão inter-relacionados e que funcionam de maneira bastante diversa entre si. O primeiro padrão vincula-se ao controle do público, o segundo corresponde à promoção desigual dos usos públicos e o terceiro diz respeito ao aniquilamento dos valores de uso próprios aos espaços públicos urbanos.

Atentando aos conflitos sociais nos espaços públicos, a sociologia urbana logra desmontar os mitos da rígida separação entre o público e o privado e da funcionalização urbanística dos espaços da cidade. Ela mostra que a prática espacial nas cidades insiste em desobedecer ao ideal de dissociação e segregação entre as quatro funções que o urbanismo moderno atribui ao espaço urbano – habitação, trabalho, circulação, recreação –, cada qual localizada em lugares específicos da cidade. De acordo com o paradigma socioespacial, a funcionalização

constitui uma representação do espaço incompatível com os espaços de representação de diversos grupos sociais. Todavia, em que pese sua capacidade de desafiar os dogmas da ciência jurídica, o paradigma socioespacial em sociologia urbana negligencia a análise do papel desempenhado pelo direito nos processos de produção espacial. Esse aspecto torna-o um ponto de partida teórico frágil para o propósito de produzir saberes acerca das relações entre o direito e os espaços públicos urbanos. Se a dimensão jurídica não pode ser isolada dos processos sociais globais conforme promete o paradigma dogmático, tampouco pode ser ela considerada meramente como um de seus reflexos.

O emergente paradigma sociojurídico na ciência do direito consiste no terceiro modelo de cientificidade que foi identificado e problematizado em seus fundamentos nesta dissertação. Não obstante, fez-se a devida ressalva de que este permanece sendo um modelo periférico e de que sua relação com o paradigma dogmático varia da confrontação à colaboração. Articulando-se ao paradigma socioespacial, ele tem contribuído para referenciar teoricamente uma promissora agenda de investigação das relações entre direito e espaço urbano, que indaga acerca dos significados que o direito à cidade pode vir a assumir em termos jurídicos e sobre o papel desempenhado pelo direito na produção do espaço da cidade. Contudo, observou-se que o paradigma sociojurídico constitui um arsenal teórico que precisa ser fortalecido a fim de se tornar apropriado ao propósito específico de impulsionar a inserção da questão do espaço público na agenda de pesquisa do direito à cidade de modo integrado à questão amplamente abordada da moradia.

Nesse trabalho de edificação teórica, o último capítulo indicou a necessidade do resgate do debate sobre o pluralismo jurídico, um dos pilares do paradigma sociojurídico. Especulou-se a respeito de duas formas pelas quais se poderia avançar nesta direção. Do ponto de vista descritivo, a teoria do pluralismo jurídico revela que padrões de exclusão podem ser constituídos porque os espaços públicos urbanos consistem em bens permeados por intrincados arranjos de propriedade, os quais são estabelecidos por meio de uma interlegalidade de normas jurídicas tanto estatais quanto não-estatais. Por conta disso, entender como os padrões de exclusão funcionam exitosamente na vida cotidiana exige desembulhar, em relação a cada um dos espaços públicos de uma cidade em específico, o respectivo pacote de direitos e deveres disfarçado pelo conceito dogmático de bem de uso comum do povo. Do ponto de vista prescritivo, o modelo do pluralismo jurídico comunitário-participativo oferece um referencial teórico apto a impulsionar as lutas

dos movimentos sociais urbanos, em virtude de sua utilidade para delinear arranjos de propriedade do espaço público que tendam a assegurar a efetivação do direito à cidade.

A mudança de paradigma proposta nesta dissertação supõe um deslocamento teórico do conceito de bem de uso comum do povo ao conceito de direito à cidade no estudo das relações entre o direito e os espaços públicos urbanos. As proposições eminentemente teórico-especulativas que constam deste trabalho, entretanto, são por si só incapazes de operar tal deslocamento. Elas tão-somente indicam e fundamentam um caminho, anunciam uma agenda de pesquisa a ser realizada. Concretizá-la depende da escolha consciente por parte dos pesquisadores do direito de abandonar a segurança dos cânones do paradigma dogmático e arriscar-se no desafio de produzir saberes a partir da articulação entre os paradigmas socioespacial e sociojurídico. Caso tal caminho de fato venha a ser percorrido, é difícil antecipar o que sucederá com a categoria bem de uso comum do povo. Ao se rejeitar dogmas nas ciências sempre se corre riscos. Mas a história das ciências também mostra que não são menores os riscos de deixar de fazê-lo.

Referências

- AARNIO, Aulis. *Reason and authority: a treatise on the dynamic paradigm of legal dogmatics*. Aldershot: Ashgate, 1997.
- _____. Introduction. In: PECZENIK, Aleksander. *On law and reason*. 2. ed. Springer: Berlin, 2008. p. 1-12.
- AGNEW, John. Know-where: geographies of knowledge of world politics. *International Political Sociology*, v. 1, p. 138-148, 2007.
- ALFONSIN, Betânia. *A política urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de direito urbanístico comparado*. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil, 2008.
- _____. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 1997.
- ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Ed.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- _____. (Ed.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- _____. (Ed.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- ANDRADE, Luciana da Silva. Escher comme source d'inspiration? Dimension physique de l'espace public et accessibilité dans la favela de Rocinha. In: LOLIVE, Jaques; BERDOULAY, Vincent; GOMES, Paulo Cesar (Ed.). *L'espace public à l'épreuve: régressions et émergences*. Pessac: Maison de Sciences de l'Homme de Aquitaine, 2004. p. 141-150.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira. *Dogmática jurídica: esboço de sua configuração e identidade*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003a.
- _____. *Sistema penal máximo x cidadania mínima: códigos da violência na era da globalização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003b.
- _____. *A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003c.
- _____. *Cidadania: do direito aos direitos humanos*. São Paulo: Acadêmica, 1993.

- ARNAUD, André-Jean. O direito, do universalismo à globalização, na história do pensamento jurídico ocidental. In: _____. *O direito entre modernidade e globalização: lições de filosofia do direito e do estado*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 37-71.
- AZUELA, Antonio. *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. 2. ed. México: El Colegio de México, 1999.
- _____. La sociología jurídica frente a la urbanización en América Latina: agendas y estrategias para la investigación. In: CORREAS, Oscar (Ed.) *Sociología jurídica en América Latina*. Oñati: IISL, 1991. p. 147-173.
- BALIBREA, Mari Paz. Memória e espaço público na Barcelona pós-industrial. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 67, p. 31-54, 2003.
- BARATTA, Alessandro. *Criminologia critica e critica del diritto penale: introduzione alla sociologia giuridico-penale*. Bologna: Mulino, 1982.
- BARZOTTO, Luis Fernando. *O positivismo jurídico contemporâneo: uma introdução a Kelsen, Ross e Hart*. São Leopoldo: UNISINOS, 1999.
- BASSON, Jean-Charles. L'espace du stade ou l'ordre em public. In: CAPRON, Guénola; HASCHAR-NOÉ, Nadine (Ed.) *L'espace public urbain: de l'objet aux processus de construction*. Toulouse: Presses Universitaires du Mirail-Toulouse, 2007. p. 191-206.
- BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo na cidade*. Tradução de Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.
- BECKER, Howard. *Outsiders: studies in the sociology of deviance*. Glencoe: The Free Press, 1963.
- BENDA-BECKMANN, Franz von. Who's afraid of legal pluralism? *Journal of Legal Pluralism*, v. 47, p. 37-83, 2002.
- BENDA-BECKMANN, Franz von; BENDA-BECKMANN, Keebet von; WIBER, Melanie. The properties of property. In: _____. (Ed.) *Changing properties of property*. New York, Oxford: Berghan Books, 2006. p. 01-39.
- BLOMLEY, Nicholas. Un-real estate: proprietary space and public gardening. *Antipode*, v. 36, n. 4, p. 614-641, 2004.
- _____. Landscapes of property. *Law & Society Review*, v. 32, n. 3, p. 567-612, 1998.
- _____. *Law, space, and the geographies of power*. New York: Guilford Press, 1994.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 10 ed. Tradução de Maria Celeste Santos. Brasília: UNB, 1999.

- BORJA, Jordi. *Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad*. Barcelona: Fundación Alternativas, 2004.
- BORJA, Jordi; MUXÍ, Zaida. *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa, 2003.
- BROMLEY, Daniel. *Environment and economy: property rights and public policy*. Oxford: Blackwell, 1991.
- BROSSEAU, Marc; GILBERT, Anne. Les dialogues de l'espace public et de l'espace médiatique. In: LOLIVE, Jaques; BERDOULAY, Vincent; GOMES, Paulo Cesar (Ed.). *L'espace public à l'épreuve: régressions et émergences*. Pessac: Maison de Sciences de l'Homme de Aquitaine, 2004. p. 109-118.
- BRUNAUX, Hélène. Danser dans l'espace public. Des processus de spatialisation au coeur des usages de l'espace. In: CAPRON, Guénola; HASCHAR-NOÉ, Nadine (Ed.) *L'espace public urbain: de l'objet aux processus de construction*. Toulouse: Presses Universitaires du Mirail-Toulouse, 2007. p. 101-115.
- BUDDS, Jessica; TEIXEIRA, Paulo. Ensuring the right to the city: poor housing, urban development and tenure legalization in Sao Paulo, Brazil. *Environment and Urbanization*, v. 17, n. 1, p. 89-114, 2005.
- BURGESS, Ernest. The growth of the city: an introduction to a research project. In: PARK, Robert; BURGESS, Ernest (Ed.). *The city: suggestions for investigation of human behavior in the urban environment*. Chicago: University of Chicago Press, 1925. p. 47-62.
- BUTLER, Chris. Sidney: aspiration, asylum and the denial of the right to the city. In: PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, Andreas (Ed.). *Law and the city*. Oxon; New York: Routledge-Cavendish, 2007. p. 205-220.
- _____. *Law and the social production of space*. PhD Thesis. Faculty of Law, Griffith University, Queensland, Australia, 2003.
- BUTTON, Mark. Private security and the policing of quasi-public space. *International Journal of the Sociology of Law*, v. 31, n. 3, p. 227-237, 2003.
- CADEMARTORI, Sergio. *Estado de direito e legitimidade: uma abordagem garantista*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- CAIN, Maureen; HUNT, Alan. *Marx and Engels on law*. London: Academic Press, 1979.
- CALDEIRA, Teresa. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo : Editora 34/EDUSP, 2000.
- _____. Fortified enclaves: the new urban segregation. *Public Culture*, v. 8, n. 2, p. 303-328, 1996.

- CAPRON, Guénola. Les cafés à Buenos Aires. Une analyse historique de la construction sociale et culturelle de l'espace public et de l'urbanité. *Géographie et Cultures*, n. 24, p. 24-49, 1998.
- CAPRON, Guénola; HASCHAR-NOÉ, Nadine. Une approche processuelle de l'espace public urbain. In: CAPRON, Guénola; HASCHAR-NOÉ, Nadine (Ed.) *L'espace public urbain: de l'objet aux processus de construction*. Toulouse: Presses Universitaires du Mirail-Toulouse, 2007. p. 7-20.
- CARRINO, Agostino (Ed.). *Scienza giuridica e sociologia del diritto*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1992.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CASTELLS, Manuel. *The information age: economy, society and culture*. 3 v. Oxford; Cambridge: Blackwell, 1996-1998.
- _____. *The informational city: information technology, economic restructuring and the urban-regional process*. Oxford; Cambridge: Blackwell, 1989.
- _____. *The city and the grassroots: a cross-cultural theory of urban social movements*. Berkeley: University of California Press, 1983.
- _____. *La question urbaine*. Paris: Maspero, 1972.
- CAVALLAZZI, Rosângela. O estatuto epistemológico do direito urbanístico brasileiro: possibilidades e obstáculos da tutela do direito à cidade. *Revista de Direito Ambiental e Urbanístico*, v. 3, n. 13, p. 24-40, 2007.
- _____. Práticas sociais instituintes e sua tradução jurídica urbanística. *Revista Trimestral de Direito Civil*, v. 1, n. 1, p. 275-281, 2000.
- CERRONI, Umberto. *Marx e il diritto moderno*. 3. ed. Roma: Editori Riuniti, 1972.
- COTTERRELL, Roger. Ehrlich at the edge of empire: centres and peripheries in legal studies. In: HERTOIGH, Marc (Ed.). *Living law: reconsidering Eugen Ehrlich*. Oxford: Hart, 2009. p. 75-94.
- _____. *The sociology of law: an introduction*. London: Butterworths, 1984.
- COULON, Alain. *L'école de Chicago*. 2. ed. Paris: PUF, 1992.
- DAMATTA, Roberto. *A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- DAVID, René. *Les grands systèmes de droit contemporains*. 10. ed. Paris: Dalloz, 1992.
- DAVIS, Mike. *City of quartz: excavating the future in Los Angeles*. London: Verso, 1990.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- DIKEÇ, Mustafa. Police, politics and the right to the city. *GeoJournal*, v. 58, p. 91-98, 2002.
- DINES, Nicolas. Urban renewal, immigration, and contested claims to public space: the case of Piazza Garibaldi in Naples. *GeoJournal*, v. 58, p. 177-188, 2002.
- DONOVAN, Michael. Informal cities and the contestation of public space: the case of Bogota street vendors, 1988-2003. *Urban Studies*, v. 45, n. 1, p. 29-51, 2008.
- DURKHEIM, Émile. *Le suicide: étude de sociologie* [1897]. Paris: PUF, 2007.
- _____. *De la division du travail social* [1893]. Paris: PUF, 2007.
- EHRlich, Eugen. *I fondamenti della sociologia del diritto* [1913]. Tradução de Alberto Febbrajo. Milano: Giuffrè, 1975.
- EISINGER, Peter. The politics of bread and circuses: building the city for the visitor class. *Urban Affairs*, v. 35, n. 3, p. 316-333, 2000.
- ELLICKSON, Robert. Controlling chronic misconduct in city spaces: of panhandlers, skid rows, and public-space zoning. *The Yale Law Journal*, v. 105, n. 5, p. 1165-1248, 1996.
- _____. *Order without law: how neighbors settle disputes*. Cambridge: Harvard University Press, 1991.
- ENGELS, Friedrich. The origin of the family, private property and the state [1884]. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Marx/Engels Collected Works*. v. 26. New York: International Publishers, 1990. p. 129-276. Disponível em: <http://www.marxists.org/archive/marx/works/cw>. Acesso em: 10 de janeiro de 2010.
- _____. The housing question [1872]. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Marx/Engels Collected Works*. v. 23. New York: International Publishers, 1988. p. 317-391. Disponível em: <http://www.marxists.org/archive/marx/works/cw>. Acesso em: 10 de janeiro de 2010.
- _____. The conditions of the working class in England [1845]. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Marx/Engels Collected Works*. v. 4. New York: International Publishers, 1975. p. 295-553. Disponível em: <http://www.marxists.org/archive/marx/works/cw>. Acesso em: 10 de janeiro de 2010.
- ESCAFFRE, Fabrice. Espaces publics et pratiques ludo-sportives à Toulouse. Des variations de la publicité des lieux à l'apparition d'espaces communs. In: CAPRON, Guénola; HASCHAR-NOÉ,

- Nadine (Ed.) *L'espace public urbain: de l'objet aux processus de construction*. Toulouse: Presses Universitaires du Mirail-Toulouse, 2007. p. 117-133.
- FARIA, José Eduardo. *Eficiência jurídica e violência simbólica: o direito como instrumento de transformação social*. São Paulo: EDUSP, 1988.
- FEAGIN, Joe. Introduction. In: _____ (Ed.) *The new urban paradigm: critical perspectives on the city*. Lanham: Rowman and Littlefield, 1998. p. 1-24.
- FENSTER, Tovi. The right to the gendered city: different formations of belonging in everyday life. *Journal of Gender Studies*, v. 14, n. 3, p. 217-231, 2005.
- FERNANDES, Edésio. Constructing the right to the city in Brazil. *Social & Legal Studies*, v. 16, n. 2, p. 201-219, 2007.
- _____. (Ed.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- _____. (Ed.). *Derecho, espacio urbano y medio ambiente*. Madrid: Dykinson, 2000. p. 11-23.
- _____. Agenda de investigación para una sociología del derecho urbanístico en Brasil. *Enlace Revista de Sociología Jurídica*, n. 1, p. 27-36, 1996.
- _____. *Law and urban change in Brazil*. Avebury: Aldershot, 1995.
- FERNANDES, Edésio; VARLEY, Ann (Ed.). *Illegal cities: law and urban change in developing countries*. London: Zed Books, 1998.
- FERRARI, Vincenzo. *Diritto e società: elementi di sociología del diritto*. 8. ed. Bari: Laterza, 2009.
- FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Função social da dogmática jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.
- FINE, Robert. Marxism. In: CLARK, David (Ed.). *Encyclopaedia of law and society*. v. 2. Thousand Oaks: SAGE, 2007. p. 998-1000.
- FLUSTY, Steven. Building paranoia. In: ELLIN, Nan (Ed.). *Architecture of fear*. New York: Princeton Architectural Press, 1997. p. 47-60.
- FORTIN, Véronique. *Public space in Montréal: the "wild ass's skin" of homeless people*. Master Thesis. International Institute for the Sociology of Law, Oñati, Spain, 2007.
- FORTUNA, Carlos; FERREIRA, Claudino; ABREU, Paula. Espaço público urbano e cultura em Portugal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 52/23, p. 85-117, 1998.

- FRIEDMAN, Lawrence. Coming of age: law and society enters an exclusive club. *Annual Review of Law and Social Science*, v. 1, p. 1-16, 2005.
- FRIEDMANN, John. The right to the city. In: MORSE, Richard; HARDOY, Jorge (Ed.). *Rethinking the Latin American city*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 1992. p. 98-109.
- GAISSAD, Laurent. Actualité des formes de co-présence em forêt métropolitaine: un 'lieu de drague' au parc de la Ramée à Toulouse. In: CAPRON, Guénola; HASCHAR-NOÉ, Nadine (Ed.) *L'espace public urbain: de l'objet aux processus de construction*. Toulouse: Presses Universitaires du Mirail-Toulouse, 2007. p. 157-174.
- GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- GILISSEN, John (Ed.). *Le pluralisme juridique*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 1972.
- GOTTDIENER, Mark. A Marx for our time: Henri Lefebvre and the production of space. *Sociological Theory*, v. 11, n. 1, p. 129-134, 1993.
- _____. *The social production of urban space*. Austin: University of Texas Press, 1985.
- GOTTDIENER, Mark; FEAGIN, Joe. The paradigm shift in urban sociology. *Urban Affairs Quarterly*, v. 24, n. 2, p. 163-187, 1988.
- GRAFMEYER, Ives; JOSEPH, Isaac. La ville-laboratoire et le milieu urbain. In: _____. (Ed.) *L'école de Chicago: naissance de l'écologie urbaine*. 2. ed. Paris: Albier, 1990. p. 5-51.
- GROSSI, Paolo. *Mitologie giuridiche della modernità*. Milano: Giuffrè, 2001.
- GUASTINI, Riccardo (Ed.). *Marxismo e teorie del diritto: antologia di scritti giuridici*. Bologna: Il Mulino, 1980.
- HABERMAS, Jürgen. *The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of bourgeois society*. Cambridge: MIT Press, 1989.
- HAGEN, Johann. Rivalità dei paradigmi nelle scienze giuridiche. La dogmatica giuridica e la sociologia del diritto come paradigmi in competizione. *Sociologia del Diritto*, n. 2, 1995, p. 5-18.
- HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. *Science*, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.
- HART, Herbert. *The concept of law*. Oxford: Clarendon Press, 1961.
- HARVEY, David. The right to the city. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 27, n. 4, p. 939-941, 2003.

- _____. *Spaces of hope*. Los Angeles: University of California Press, 2000.
- _____. *The urban experience*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1989a.
- _____. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, v. 71, n. 1, p. 3-17, 1989b.
- _____. Labour, capital, and class struggle around the built environment in advanced capitalist societies. In: GIDDENS, Anthony; HELD, David (Ed.). *Classes, power, and conflict: classical and contemporary debates*. London: MacMillan, 1982. p. 545-561.
- _____. *Social justice and the city*. London: Edward Arnold, 1973.
- HERTOGH, Marc (Ed.). *Living law: reconsidering Eugen Ehrlich*. Oxford: Hart, 2009.
- HESS, Rémi. *Henri Lefebvre et l'aventure du siècle*. Paris: Editions A. M. Métailié, 1988.
- HOOKE, M. B. *Legal pluralism: an introduction to colonial and neo-colonial laws*. Oxford: Clarendon Press, 1975.
- JACOBS, Jane. *The death and life of great American cities*. New York: Vintage Books, 1961.
- JAYNE, Mark; HOLLOWAY, Sarah; VALENTINE, Gil. Drunk and disorderly: alcohol, urban life and public space. *Progress in Human Geography*, v. 30, n. 4, p. 451-468, 2006.
- JUDD, Dennis. Constructing the tourist bubble. In: FAINSTEIN, Susan; JUDD, Dennis (Ed.). *The tourist city*. New Haven: Yale University Press, 1999. p. 35-53.
- JUNQUEIRA, Eliane; RODRIGUES, José Augusto de Souza. A volta do parafuso: cidadania e violência. In: SANTOS JR., Belisário dos (Ed.). *Direitos humanos: um debate necessário*. São Paulo: Brasiliense, 1988. p. 120-140.
- KATZNELSON, Ira. *Marxism and the city*. Oxford: Oxford University Press, 1993.
- KELSEN, Hans. *Pure theory of law* [1934]. Tradução de Max Knight. New Jersey: The Lawbook Exchange, 2002.
- KITCHIN, Rob; LAW, Robin. The socio-spatial construction of (in)accessible public toilets. *Urban Studies*, v. 38, n. 2, p. 287-298, 2001.
- KOSKELA, Hille. "The gaze without eyes": video-surveillance and the changing nature of public space. *Progress in Human Geography*, v. 24, n. 2, p. 243-265, 2000.

- KUHN, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. Tradução de Beatriz Boeira e Nelson Boeira. 8. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- KUKLICK, Henrika. Chicago sociology and urban planning policy: sociological theory as occupational ideology. *Theory and Society*, v. 9, n. 6, p. 821-845, 1980.
- LEFEBVRE, Henri. *Du rural à l'urbain*. 3. ed. Paris: Anthropos, 2001.
- _____. *La production de l'espace*. 4. ed. Paris: Anthropos, 2000a.
- _____. *Espace et politique: le droit à la ville II*. 2. ed. Paris: Anthropos, 2000b.
- _____. *La pensée marxiste et la ville*. Paris/Tournai: Casterman, 1972.
- _____. *La révolution urbaine*. Paris: Gallimard, 1970.
- _____. *Le droit à la ville*. 2. ed. Paris: Anthropos, 1968.
- LEFEBVRE, Henri et. all. *Du contrat de citoyenneté*. Paris: Syllepse/Périscope, 1990.
- LEITE, Rogerio Proença. *Contra-usos da cidade: lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea*. Campinas: Unicamp, 2004.
- _____. *Contra-usos e espaço público: notas sobre a construção social dos lugares na Manguetown*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 49, p. 115-172, 2002.
- LOLIVE, Jacques; BERDOULAY, Vincent; GOMES, Paulo Cesar. L'espace public, ou l'incontournable spatialité de la politique. In: LOLIVE, Jaques; BERDOULAY, Vincent; GOMES, Paulo Cesar (Ed.). *L'espace public à l'épreuve: régressions et émergences*. Pessac: Maison de Sciences de l'Homme de Aquitaine, 2004. p. 9-26.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. *As palavras e a lei: direito, ordem e justiça na história do pensamento jurídico moderno*. São Paulo: 34/Edesp, 2004.
- LOSANO, Mario. *La teoria di Marx ed Engels sul diritto e sullo stato: materiali per il seminario di filosofia del diritto*. Torino: Cooperativa Libreria Universitaria Torinese, 1969.
- LUHMANN, Niklas. *Sistema giuridico e dogmatica giuridica*. Bologna: Molino, 1978.
- LYRA FILHO, Roberto. *O que é direito*. 17. ed. São Paulo: Brasiliense, 2003.
- _____. *Karl, meu amigo: diálogo com Marx sobre o direito*. Porto Alegre: SAFE, 1983.
- MACPHERSON, Crawford. The meaning of property. In: _____ (Ed.). *Property: mainstream and critical positions*. Toronto: University of Toronto Press, 1978. p. 1-14.

- MALONE, Karen. Street life: youth, culture and competing uses of public space. *Environment and Urbanization*, v. 14, p. 157-168, 2002.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, Miguel. Los movimientos sociales urbanos: un análisis de la obra de Manuel Castells. *Revista Internacional de Sociología*, v. 34, p. 83-106, 2003.
- MARX, Karl. *Le capital*. Livres I, II et III. Tradução de Maximilien Rubel. Paris: Gallimard, 1963.
- _____. Critique of the Gotha Programme [1875]. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Marx/Engels Collected Works*. v. 24. New York: International Publishers, 1989. p. 75-99. Disponível em: <http://www.marxists.org/archive/marx/works/cw>. Acesso em: 10 de janeiro de 2010.
- _____. Preface. A contribution to the critique of political economy [1859]. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Marx/Engels Collected Works*. v. 29. New York: International Publishers, 1987. p. 261-266. Disponível em: <http://www.marxists.org/archive/marx/works/cw>. Acesso em: 10 de janeiro de 2010.
- _____. *On the Jewish question* [1844]. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Marx/Engels Collected Works*. v. 3. New York: International Publishers, 1975. p. 146-174. Disponível em: <http://www.marxists.org/archive/marx/works/cw>. Acesso em: 10 de janeiro de 2010.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *The German ideology* [1845]. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Marx/Engels Collected Works*. v. 5. New York: International Publishers, 1975. p. 19-539. Disponível em: <http://www.marxists.org/archive/marx/works/cw>. Acesso em: 10 de janeiro de 2010.
- MCCANN, Eugene. Space, citizenship, and the right to the city: a brief overview. *GeoJournal*, v. 58, n. 2-3, p. 77-79, 2002.
- MCKENZIE, Roderick. The ecological approach to the study of the human community. In: PARK, Robert; BURGESS, Ernest (Ed.). *The city: suggestions for investigation of human behavior in the urban environment*. Chicago: University of Chicago Press, 1925. p. 63-79
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- _____. *Direito de construir*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- _____. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MENSKI, Werner. *Comparative law in a global context: the legal systems of Asia and Africa*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- MERRIFIELD, Andrew. *Metromarxist: a Marxist tale of the city*. New York: Routledge, 2002.
- _____. Place and space: a Lefebvrian reconciliation. *Transactions of the Institute of British Geographers*, v. 18, n. 4, p. 516-531, 1993.
- MILLER, Kristine. Art or lunch: designing a public space for New York's Federal Plaza. In: TAYLOR, William (Ed.). *The geography of law: landscape, identity and regulation*. Oxford, Oñati: Hart, IISL, 2006. p. 137-148.
- MITCHELL, Don. *The right to the city: social justice and the fight for public space*. New York: The Guilford Press, 2003.
- MOORE, Sally Falk. Law and social change: the semi-autonomous social field as an appropriate subject of study. *Law & Society Review*, v. 7, n. 1, p. 719-746, 1972.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Forense, 1975.
- OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Ed.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 193-214.
- _____. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Ed.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processo de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 17-39.
- _____. (Ed.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: SAFE, 2002.
- PAIN, Rachel. Gender, race, age and fear in the city. *Urban Studies*, v. 38, n. 5/6, p. 899-913, 2001.
- _____. Place, social relations and the fear of crime: a review. *Progress in Human Geography*, v. 24, n 3, p. 365-387, 2000.
- PARK, Robert. The mind of the hobo: reflections upon the relation between mentality and locomotion. In: PARK, Robert; BURGESS, Ernest (Ed.). *The city: suggestions for investigation of human behavior in the urban environment*. Chicago: University of Chicago Press, 1925. p. 156-159.

- PARK, Robert; BURGESS, Ernest (Ed.). *The city: suggestions for investigation of human behavior in the urban environment*. Chicago: University of Chicago Press, 1925.
- PHILLIPS, Paul. *Marx and Engels on law and laws*. Oxford: Martin Robertson, 1980.
- PODGÓRECKI, Adam. *Law and society*. London: Routledge, 1974.
- PURCELL, Mark. Citizenship and the right to the global city: reimagining the capitalist world order. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 27, n. 3, p. 564-590, 2003.
- _____. Excavating Lefebvre: the right to the city and its urban politics of the inhabitants. *GeoJournal*, v. 58, n. 2-3, p. 99-108, 2002.
- ROCHA, Leonel Severo. *A problemática jurídica: uma introdução transdisciplinar*. Porto Alegre: SAFE, 1985.
- ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.
- ROSE, Carol. Rethinking environmental controls: management strategies for common resources. *Duke Law Journal*, n. 1, 1991, p. 1-38.
- ROSEN-ZVI, Issachar. *Taking space seriously: law, space and society in contemporary Israel*. Hants: Ashgate, 2004.
- SABATIER, Bruno. De l'impossible absolu de l'espace public à la publicisation des espaces. In: CAPRON, Guénola; HASCHAR-NOÉ, Nadine (Ed.) *L'espace public urbain: de l'objet aux processus de construction*. Toulouse: Presses Universitaires du Mirail-Toulouse, 2007. p. 175-190.
- SALANOVA, Ramón. El derecho a la ciudad. In: CONTRERAS, Manuel; POMED, Luis; SALANOVA, Ramón (Ed.) *Nuevos escenarios y nuevos colectivos de los derechos humanos*. Zaragoza: Diputación General de Aragón, 1998. p. 523-555.
- SALDANHA, Nelson. *O jardim e a praça: o privado e o público na vida social e histórica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlântica, 2005.
- SANDSTRÖM, Marie. The concept of legal dogmatics revisited. In: BANKOWSKI, Zenon (Ed.) *Epistemology and ontology: IVR-Symposium Lund 2003*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 2005. p. 133-140.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 63, p. 237-280, 2002.
- _____. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

- _____. *Toward a new common sense: law, science and politics in the paradigmatic transition*. New York: Routledge, 1995.
- _____. *O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica*. Porto Alegre: SAFE, 1988a.
- _____. Sociologia na primeira pessoa: fazendo pesquisa nas favelas do Rio do Janeiro. *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*, Brasília, n. 49, ano XX, v. 19, p. 39-79, 1988b.
- _____. Os conflitos urbanos no Recife: o caso do “Skylab”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 11, p. 09-59, 1983.
- _____. O Estado, o poder e a questão urbana. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 9, p. 09-86, 1982.
- _____. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUTO, Cláudio; FALCÃO, Joaquim (Ed.). *Sociologia e direito: textos básicos de sociologia jurídica*. São Paulo: Pioneira, 1980. p. 109-117.
- _____. The law of the oppressed: the construction and reproduction of legality in Pasargada. *Law & Society Review*, v. 12, p. 5-126, 1977.
- SAULE JR., Nelson. (Ed.). *Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- SENNETT, Richard. *The fall of public man: on the social psychology of capitalism* [1974]. London: Penguin Books, 2002.
- SERPA, Angelo. *O espaço público na cidade contemporânea*. São Paulo: Contexto, 2007.
- SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SIMMEL, Georg. The stranger. In: WOLFF, Kurt (Ed.). *The sociology of Georg Simmel*. Glencoe: Free Press, 1950a. p. 402-408.
- _____. The metropolis and mental life. In: WOLFF, Kurt (Ed.). *The sociology of Georg Simmel*. Glencoe: Free Press, 1950b. p. 409-424.
- SMITHSIMON, Gregory. Dispersing the crowd. Bonus Plazas and the creation of public space. *Urban Affairs*, v. 43, n. 3, p. 325-351, 2008.
- STALDER, Felix. *Manuel Castells: the theory of the network society*. Cambridge: Polity Press, 2006.
- STAUDT, Kathleen. Struggles in urban space: street vendors in El Paso and Ciudad Juárez. *Urban Affairs*, v. 31, p. 435-454, 1996.
- STÉBÉ, Jean-Marc; MARCHAL, Hervé. *La sociologie urbaine*. Paris: PUF, 2007.
- STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

- TANGUY, Yann. Domaine public, usages privés: la place du commerce à Nantes. *Les Annales de La Recherche Urbaine*, n. 57/58, 1992.
- TUCKER, Kenneth; TUCKER JR., Kenneth. *Classical social theory: a contemporary approach*. Oxford: Blackwell, 2001.
- UNESCO (Ed.). *Urban policies and the right to the city: international public debates*. Paris: UNESCO, 2006.
- UN-HABITAT. *State of the world's cities 2006/2007*. London: Earthscan, 2006.
- VAN DEUSEN JR., R. Public space design as class warfare: urban design, the 'right to the city' and the production of Clinton Square, Syracuse, NY. *GeoJournal*, v. 58, p. 149-158, 2002.
- VEIGA, José Eli Lopes. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. 2. ed. São Paulo: Autores Associados, 2003.
- WACQUANT, Loïc. Sur quelques contes sécuritaires venus d'Amérique: les impasses d'un modèle répressif. *Le Monde Diplomatique*, Maio 2002, p. 6-7.
- WALTON, John. Urban sociology: the contributions and limits of political economy. *Annual Review of Sociology*, v. 19, 1993, p. 301-320.
- WARAT, Luiz Alberto. *Mitos e teorias na interpretação da lei*. Porto Alegre: Síntese, 1979.
- WHITE, Rob. Youth and the conflict over urban space. *Children's Environments*, v. 10, n. 1, p. 110-123, 1993.
- WILSON, James; KELLING, Georg. Broken windows. *The Atlantic Monthly*, Março 1982, p. 29-37.
- WIRTH, Louis. *The ghetto*. Chicago: University of Chicago Press, 1928.
- WOLKMER, Antonio Carlos. A filosofia do direito na obra de Karl Marx. In: _____. *Síntese de uma história das ideias jurídicas: da antiguidade à modernidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. p. 207-220.
- _____. Marx, a questão judaica e os direitos humanos. *Revista Sequência*, n. 48, p. 11-28, 2004.
- _____. *Introdução ao pensamento jurídico crítico*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- _____. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito*. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 2001.
- WRÓBLEWSKI, Jerzi. Paradigm of legal dogmatics and the legal sciences. In: ZIEMBINSKI, Zygmunt (Ed). *Polish contributions to the theory and philosophy of law*. Amsterdam: Rodopi, 1987. p. 75-88.

ZUKIN, Sharon. A decade of the new urban sociology. *Theory and Society*, v. 9, n. 4, 1980, p. 575-601.

ZULETA PUCEIRO, Enrique. *Paradigma dogmático y ciencia del derecho*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1981.